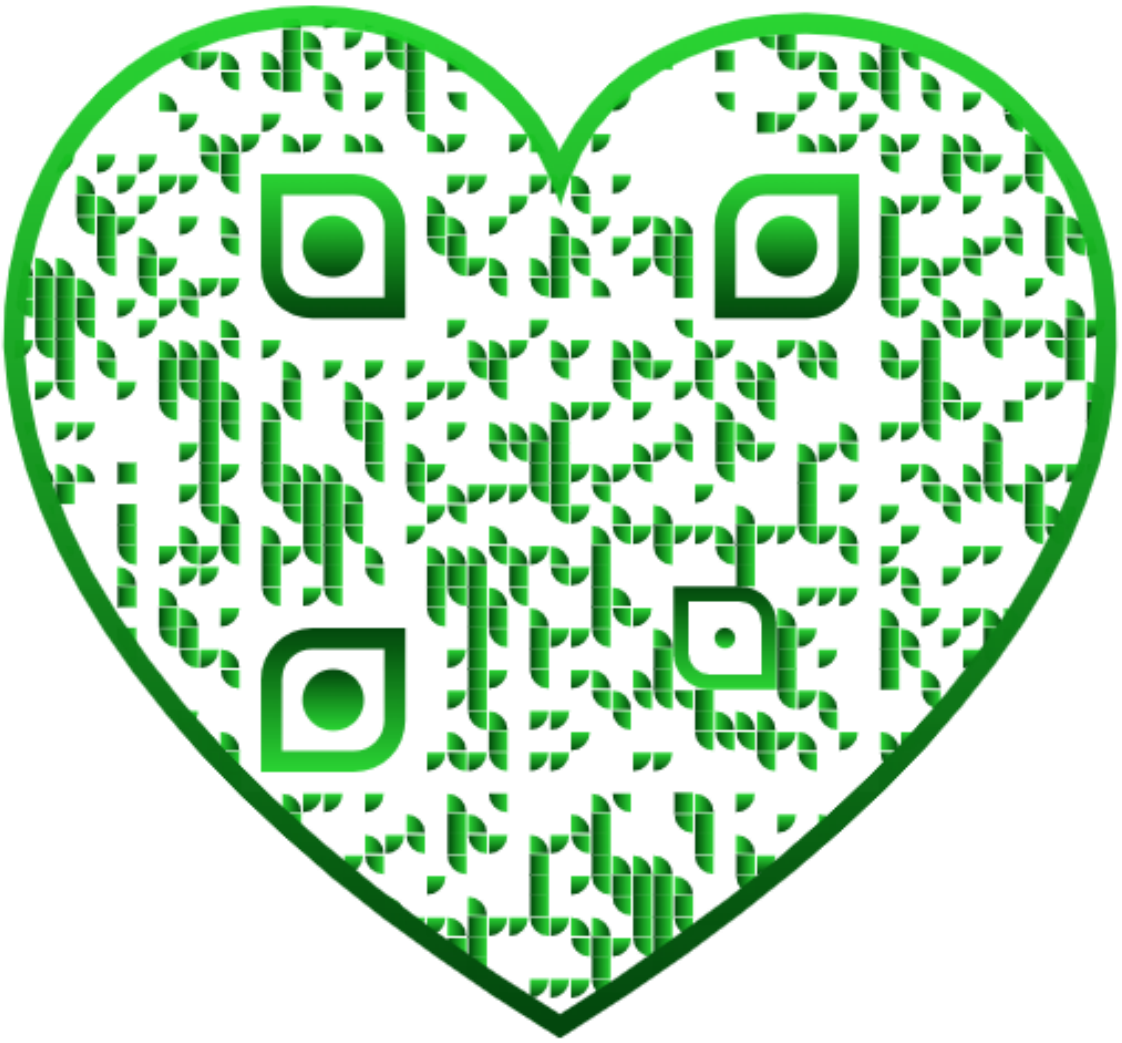
les Notices

Finances publiques

4e édition

Sous la direction
de **Jean-Marie Monnier**

La documentation Française



Sommaire

Avant-propos 7
Jean-Marie Monnier

I/ La nouvelle gouvernance des finances publiques

Notice 1
La contrainte budgétaire publique et ses transformations, *Jean-Marie Monnier* 9
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Notice 2
Les finances publiques à l'épreuve de la dette, *Benjamin Lemoine* 27
CNRS IRISSO (Université Paris Dauphine)
• ***Focus*** **Gestion de la dette et marchés financiers,** *Benjamin Lemoine* 41

Notice 3
La LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière ? *Michel Bouvier* 49
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, président de FONDAFIP

Notice 4
La gouvernance budgétaire européenne, *Liêm Hoang-Ngoc* 59
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
• ***Focus*** **L'action de la Troïka dans les États sous programme,** *Liêm Hoang-Ngoc* 70

II/ Finances publiques et politiques publiques

Notice 5
Les mutations des dépenses publiques, *Jean-Marie Monnier* 77
• ***Focus*** **Les PPP comme outil de financement des investissements publics,** *Carine Staropoli* 100
Paris School of Economics (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Notice 6
La procédure budgétaire : le Parlement et la contrainte budgétaire, 105
Jean-Luc Matt
Conseil d'État
• ***Focus 1*** **Les administrations financières de l'État en mutation,** 114
Jean-François Boudet
Sorbonne Paris Cité, Université Paris-Descartes
• ***Focus 2*** **L'évolution du rôle de la Cour des Comptes depuis les années 2000,** *Catherine de Kersauson* 118
Conseillère-maître à la Cour des comptes,
Présidente de la CRC Auvergne – Rhône-Alpes

Notice 7
Politique macroéconomique et orthodoxie budgétaire, *Henri Sterdyniak* **125**
Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

III/ Fiscalité

Notice 8
Obsolescence et réforme du système fiscal, *Jean-Marie Monnier* **141**
• ***Focus***
Facultés contributives et progressivité du système fiscal, *Pierre Concialdi* **158**
Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Notice 9
L'émergence d'une fiscalité globale pour réguler la mondialisation, **163**
Dominique Plihon
Université Paris 13, conseil scientifique d'Attac
• ***Focus 1*** **La fiscalité du numérique,** *Mathilde Bras* **169**
Conseil national du numérique
• ***Focus 2*** **La fiscalité environnementale,** *Sylvie Caudal* **174**
Professeur à l'Université Jean-Moulin Lyon 3

Notice 10
L'évitement fiscal, *Lila Maata-Devaux/ Cédric Devaux* **181**
Chargés d'enseignement en fiscalité au CNAM,
chargés de mission à FONDAFIP
• ***Focus 1*** **Définir le paradis fiscal : un acte géopolitique,** *Vincent Piolet* **192**
Université Paris 8 – Institut français de géopolitique
• ***Focus 2*** **Vers une politique internationale de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ?** **196**
Pascal Saint-Amans
OCDE (Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales)

IV/ Les finances locales

Notice 11
L'autonomie financière locale a-t-elle un avenir ? *Michel Bouvier* **201**

Notice 12
Les dépenses locales : mise en perspective, *Robin Degron* **209**
Enseignant à la prép'ENA Paris 1-ENS Ulm,
chercheur associé au LERAP (EA 2108) de l'Université François Rabelais

Notice 13
L'évolution des dépenses locales : essai de prospective, *Robin Degron* **221**

Notice 14

La réforme de la fiscalité locale : quel bilan, quelles perspectives ? 233
Marie-Christine Esclassan
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, secrétaire général de FONDAFIP

• ***Focus*** **Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales,** *Robin Degron* 242

Notice 15

La procédure budgétaire locale et le contrôle des budgets locaux, 247
Éric Oliva
Université Paul Cézanne

V/ Les finances de la protection sociale

Notice 16

Les mutations des dépenses de protection sociale sur longue période, 259
Antoine Math
Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Notice 17

Financement de la sécurité sociale : quelles réformes ? *Henri Sterdyniak* 271

Notice 18

Gouvernance et autonomie financière des régimes de protection sociale obligatoire, *Benjamin Ferras* 287
Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Notice 19

Le pilotage de l'équilibre financier de la sécurité sociale par les LFSS, 303
Benjamin Ferras/ Jean-Luc Matt

Notice 20

L'évolution des systèmes de financement de la protection sociale en Europe, *Michaël Zemmour* 315
Université Lille 1

VI/ Les finances de l'Union européenne

Notice 21

Le budget de l'Union européenne, *Aymeric Potteau* 327
Université Lille 2

• ***Focus*** **Fiscalité européenne et fédéralisme,** *Alexandre Dumont* 339
Chargé de mission à FONDAFIP

Notice 22

L'Union européenne et les finances publiques nationales, 341
Corinne Delon-Desmoulin/ Gil Desmoulin
Université de Haute Bretagne/ IEP de Rennes

• ***Focus*** **Transferts territoriaux et fédéralisme européen,** *Émilie Moysan* 355
Docteur en droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Chargée de mission à FONDAFIP

Index des sigles 359

Avant-propos

La publication d'une quatrième édition des « Notices » consacrées aux finances publiques par la Documentation française témoigne du succès d'un ouvrage devenu avec les années l'une des références sur le sujet. Combinant les qualités d'un manuel écrit de manière pédagogique, à la fois clair et fiable, ce titre a su au fil de ses différentes versions se renouveler de façon à offrir une ouverture sur les analyses les plus récentes du domaine. Pour cela, il réunit les compétences d'auteurs réputés du monde de la recherche et de l'université, mais aussi de praticiens issus de l'administration.

La troisième édition du recueil *Finances publiques*, en 2011, était parue alors que les pays européens s'enfonçaient dans la tourmente provoquée par les conséquences de la crise financière de 2008. Les finances publiques nationales ont depuis lors dû affronter la crise des dettes souveraines, et faire face au vif impact des plans d'austérité destinés à la contenir. Elles sont en outre de plus en plus étroitement liées entre elles, en raison non seulement de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne, aménagée et renforcée dans ce contexte de crise, mais également de l'approfondissement de l'interdépendance des économies au sein de l'Union européenne.

À la suite de ces évènements, tout en s'efforçant de conserver le haut niveau de qualité d'un titre largement apprécié, cette nouvelle édition des « Notices » *Finances publiques* veut relever les défis résultant des mutations en cours, sur un plan aussi bien technique qu'analytique. C'est la raison pour laquelle trois axes de renouvellement ont été privilégiés.

En premier lieu la dimension européenne et internationale des finances publiques ne peut plus être considérée comme un élément additionnel aux finances publiques nationales, traitée de manière complémentaire en fin de volume. Même si elle demeure l'objet de traitements spécifiques, cette dimension irrigue désormais plus largement les différentes contributions composant l'ouvrage.

Les transformations économiques et sociales de ces dernières années ont en deuxième lieu rendu nécessaire l'introduction de thématiques nouvelles, vouées à jouer un rôle croissant dans la compréhension de l'évolution des finances publiques. Il en va notamment ainsi des nouvelles formes de financement des dépenses publiques que constituent les partenariats public-privé, de l'émergence de taxes globales, en particulier dans le domaine environnemental, ou de thèmes aussi divers que la fiscalité du numérique, de l'évitement fiscal et des paradis fiscaux, ainsi bien sûr que de la lutte contre la fraude fiscale, qui font l'objet de Notices ou de Focus nouveaux dans cette édition.

Enfin, un troisième axe de renouvellement a consisté à faire appel à un éventail plus large de chercheurs d'un point de vue disciplinaire. Les finances publiques sur le plan académique, sont en effet une discipline vivante, en forte évolution. Elles ne se résument plus uniquement aux seuls apports du droit public, étant de plus en plus ouvertes au droit privé, tandis que les économistes y développent depuis longtemps leurs analyses, selon la méthodologie de l'économie politique. Surtout, elle a vu ces dernières années l'irruption de travaux innovants émanant de sociologues ou de politistes, ayant leurs propres approches disciplinaires.

Ce renouvellement thématique et cette ouverture méthodologique contribuent à une articulation plus systématique de deux catégories d'articles, les Notices et les Focus. Comme par le passé, les Notices visent à présenter de manière approfondie et problématisée une thématique importante des finances publiques, de sorte que l'ouvrage couvre l'ensemble du domaine. De manière non moins rigoureuse, les Focus abordent pour leur part des questions plus spécifiques, selon la démarche propre à chaque auteur dans son champ, le plus souvent des sujets d'actualité pouvant faire l'objet de questions lors de l'oral des concours.

C'est donc un recueil profondément remanié que vous avez entre les mains, conçu pour apporter des connaissances toujours plus solides sur un domaine en grande évolution. Son ambition demeure de répondre largement aux besoins de tous ceux (étudiants, candidats aux concours administratifs de catégorie A, chercheurs ou professionnels) qui s'intéressent aux finances publiques, de plus en plus en présentes non seulement dans la sphère administrative, mais désormais aussi au cœur du débat public, parfois non sans *a priori* ou malentendus. Qu'elle leur apporte les outils de compréhension nécessaires pour étayer de manière objective leurs arguments et conforter leurs actions.

Jean-Marie Monnier

Notice 1

La contrainte budgétaire publique et ses transformations

L'endettement est une histoire ancienne dans la régulation financière publique des pays développés. Au sein des économies issues de la mutation fordiste du capitalisme, la dynamique de la dette publique traduit les aléas d'une histoire commune, mais est aussi le reflet de formes nationales spécifiques d'ajustement à la contrainte budgétaire. Des modèles financiers publics en sont résultés qui assurent en particulier de manière différenciée la prise en charge des besoins sociaux. En France, où l'État occupe une place centrale dans cette régulation, il cristallise également ses contradictions, sous la forme d'un grave défaut d'ajustement des recettes aux dépenses publiques.

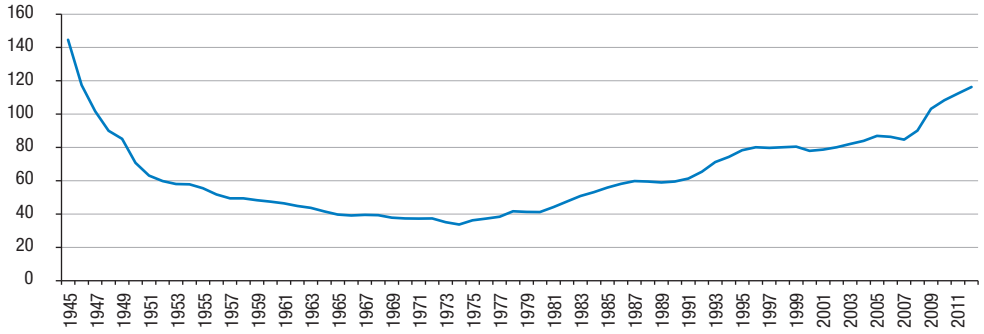
Depuis un grand nombre d'années, la dette publique des pays développés atteint des niveaux très élevés. Ce phénomène n'est pas apparu avec la crise de 2008, même s'il s'est alors accru dans des proportions très importantes. En fait, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, tous les pays de l'actuel G7[1] ont eu recours à l'endettement à des degrés divers, afin de financer une partie de leurs dépenses publiques. Sur la longue durée, ces dettes ont connu des variations significatives puisque, alors que le ratio moyen de dette sur le PIB des pays du G7 s'élevait à environ 140 % en 1945, il a fortement et très rapidement régressé durant les Trente Glorieuses, avant de croître de nouveau à partir du milieu des années 1970, pour franchir le seuil des 100 % à la fin de la décennie 2000.

Ces mouvements de grande ampleur résultent de facteurs communs liés principalement aux épisodes de guerre, ainsi qu'à la conjoncture et à la dynamique du capitalisme après la Seconde Guerre mondiale. Mais ils trouvent également leur origine dans les spécificités de l'activité économique de chaque pays et dans leurs caractéristiques sociales et institutionnelles propres.

Soixante-dix années de dette publique dans les pays développés

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'endettement public moyen des pays de notre actuel G7 est très élevé. Mais l'inflation, la croissance économique consécutive à la reconstruction et la mise en place d'un *policy mix* coordonnant étroitement la politique budgétaire et la politique monétaire tendent à rapidement l'alléger (v. Notice 2). Cependant, durant la période du fordisme triomphant, la dette publique reste proche de 40 % du PIB, loin de tout âge d'or d'une absence d'endettement parfois évoqué à tort. Dans les années 1970, la crise du fordisme et la critique du keynésianisme provoquent une remise en cause du modèle qui prévalait depuis trois décennies : politiques budgétaire et monétaire sont alors de plus en plus déconnectées. En France, la loi du 3 janvier 1973 sur la banque de France marque la fin de ce *policy mix*, et le début d'un recours croissant au financement de l'emprunt par les marchés financiers. Mais c'est en 1992 avec le Traité de Maastricht que les avances de la Banque de France à l'État, comme pour toutes les banques centrales des pays membres de l'UEM (v. Notice 4), sont définitivement prohibées.

Ratio moyen dette publique/ PIB des pays du G7 (en %), 1945-2012



Source : FMI, Historical Public Debt Database.

La fin des années 1970, avec la dégradation de la conjoncture et l'apparition du chômage de masse, liées à la crise du fordisme, voient un tassement des ressources fiscales et une augmentation des dépenses publiques. Le ratio moyen dette publique/ PIB des principaux pays développés connaît alors un nouvel accroissement, rythmé par les à-coups d'une conjoncture dégradée. Au milieu des années 1990 ce ratio dépasse 70 % pour les pays du G7 n'appartenant pas à l'UE. Les membres de l'UEM appartenant au G7 se situent au-delà des 60 % au début des années 2000, seuil maximal qui constitue pourtant la norme au sein de l'UE. La grande récession et les programmes de relance et de sauvetage des banques de la fin des années 2000 et du début des années 2010 provoquent finalement dans tous les pays une hausse brutale du ratio de 20 points environ (v. Focus après la Notice 2).

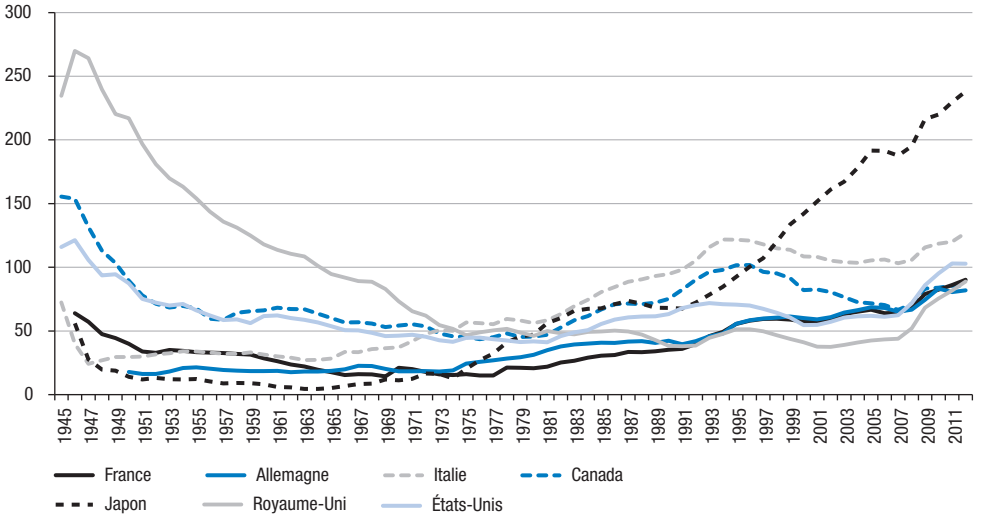
La dette publique dans le traité de Maastricht

Signé le 7 février 1992, le traité de Maastricht contient deux règles encadrant les finances publiques des États membres, ensuite reprises et pérennisées dans le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) adopté en 1997 à Amsterdam : la dette publique ne doit pas excéder 60 % du PIB et le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB. Conformément au protocole sur les déficits excessif, le terme « public » signifie « ce qui est relatif au gouvernement général », lequel regroupe les administrations centrales, locales et les administrations de sécurité sociale, « à l'exclusion des activités commerciales ». Le terme « déficit » renvoie au besoin de financement des administrations publiques. Quant à la « dette » publique, elle doit présenter trois caractéristiques principales :
– il s'agit d'une dette brute (calculée en fin d'année) : on ne déduit donc pas les avoirs financiers des administrations publiques ;
– on utilise la dette consolidée, ce qui signifie que l'on déduit les dettes contractées par certaines administrations auprès d'autres administrations ;
– elle est exprimée en valeur nominale : autrement dit on retient la valeur faciale des titres lors de leur émission, et non leur valeur de marché, ce qui se justifie par le fait qu'il faut rapprocher la mesure de la dette de sa valeur de remboursement.

Si l'on peut ainsi mettre en évidence des tendances communes aux pays développés, les trajectoires nationales d'endettement reflètent cependant une diversité de parcours, liée aux spécificités propres à chacun d'entre eux. La trajectoire japonaise ressort ainsi de manière particulière puisque, après avoir été le plus faible des pays développés entre 1950 et 1970, le ratio dette/ PIB n'a depuis lors cessé de croître pour franchir 200 % à la fin des années 2000. Le Canada a lui aussi connu une évolution spécifique puisque, après une forte hausse du ratio de dette (de 75,2 % en 1990 à 101,7 % en 1996), il a engagé une politique de réduction drastique des dépenses publiques, en particulier du nombre de fonctionnaires. Porté par un contexte international de

croissance très favorable, son ratio de dette a ainsi décru à 66,5 % en 2008. La crise internationale ne l'a cependant pas épargné et la dette se situait à 85,3 % en 2012. En Europe, l'Italie se distingue avec un ratio qui atteignait 127 % du PIB en 2012. Cette même année, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni présentaient respectivement un ratio de 81,9 %, 90,2 % et 88,8 %.

Ratio dette publique brute/ PIB des pays du G7 (en %), 1945-2012



Source : FMI, Historical Public Debt Database.

Pour analyser ces trajectoires nationales, il convient de comprendre les facteurs qui exercent une influence sur les comportements d'endettement public, ce qui suppose d'expliciter au préalable la nature de la dette publique.

Nature et origines de la dette publique

L'endettement comme substitut à l'impôt

Contrairement aux agents économiques privés qui peuvent s'endetter en gageant leurs emprunts sur les actifs qu'ils détiennent, les États n'ont pas cette latitude ; mais ils disposent en revanche de recettes fiscales, c'est-à-dire de ressources captées auprès des agents privés. Cette faculté particulière de détourner par la contrainte des ressources privées vers des emplois publics confère à l'État la possibilité de choisir, pour des dépenses particulières, de substituer l'emprunt à l'impôt jusqu'au remboursement. C'est la raison pour laquelle, si elle est ainsi comprise, la dette publique, en ce qu'elle procède d'une substitution de l'emprunt aux ressources fiscales, est finalement gagée, directement ou indirectement, sur la capacité de l'État à prélever des impôts. C'est d'ailleurs ce que l'on a constaté tout au long de l'histoire dès lors que, après avoir suivi l'exemple des cités italiennes, on est passé en France durant la Renaissance de la dette privée du monarque à la dette « publique » du Royaume[2]. Dans ce contexte, l'augmentation des rentrées fiscales garantissait l'amélioration de la capacité du roi à emprunter.

Pour quelles raisons les pouvoirs publics décident-ils de substituer l'emprunt à l'impôt ? Dans l'histoire, le financement de la guerre devenue endémique a conduit au développement de mécanismes d'endettement et d'institutions chargées de sa gestion. Mais de nos jours l'émission d'emprunts publics résulte principalement de trois facteurs : la gestion de la trésorerie de l'État, et le financement de l'investissement et du déficit public.

La politique financière et l'effet d'entraînement de la dette publique

Dans la mesure où, depuis le traité de Maastricht, la Banque de France ne peut plus lui accorder la moindre avance, même sous forme de découvert, la gestion de la trésorerie de l'État vise à préserver sa capacité à honorer ses engagements, quelles que soient les circonstances et à tout moment. Depuis 2001, c'est l'Agence France Trésor (AFT) qui assure cette mission, à partir de prévisions relatives au rythme du recouvrement des recettes, de l'exécution des dépenses et de l'amortissement de la dette. Des décalages de trésorerie sont en effet susceptibles de résulter de discordances concernant ces échéanciers. Sur cette base, l'AFT détermine sa politique d'émission de bons du Trésor à court terme, qui s'intègre à sa stratégie d'émission de titres de la dette.

De manière générale, depuis les années 1980 et le recours croissant aux marchés financiers, l'État a développé de nouveaux instruments financiers ainsi que de nouvelles techniques et procédures d'emprunt. Il a ainsi mené une politique de libéralisation visant à faciliter l'accès du marché obligataire au nombre le plus large possible d'agents économiques, de façon à ce qu'ils puissent optimiser leurs stratégies de portefeuille. La dématérialisation et la création de nouvelles gammes de titres négociables à échéances variables ont notamment permis leur standardisation, et contribué à rendre très liquide la dette française. Par ailleurs, rompant avec la lourdeur de la procédure traditionnelle du « grand emprunt », la politique d'émission de l'AFT suit la technique de l'adjudication qui consiste à « mettre aux enchères » les emprunts publics à dates régulières, selon un calendrier fixé à l'avance. Au-delà de sa souplesse, cette procédure a nettement simplifié les émissions d'emprunts, tout en permettant au Trésor d'obtenir de meilleures conditions de coût.

L'ensemble de ces innovations avait bien sûr pour objectif de préserver la capacité de l'État à emprunter sans difficulté et sans délais. Pour ce faire les pouvoirs publics ont cherché à assurer la liquidité du marché obligataire national et à élargir le marché potentiel des emprunts publics français en l'internationalisant, le tout dans un contexte où leur recours à l'emprunt s'est fortement accentué. En effet, les agents privés ont besoin de détenir des emprunts publics, peu risqués, pour diversifier leurs portefeuilles. Et la financiarisation croissante de l'économie a gonflé les portefeuilles et accru les besoins de titres publics. En outre, l'augmentation des émissions a engendré un « effet d'entraînement » et d'autoalimentation du marché obligataire, « du seul fait du réinvestissement du produit des remboursements » [3], ce qui en retour a favorisé le développement de ce marché.

Emprunter pour investir

L'investissement est un autre motif d'endettement public, mais à moyen ou long terme. Si les infrastructures publiques sont généralement très coûteuses, elles ont également des durées d'utilisation assez longues. Il en va de même des projets de recherche, que l'on peut considérer comme des investissements immatériels. L'emprunt permet de répartir la charge financière des investissements sur plusieurs années, de sorte que les générations qui en bénéficieront effectivement en supporteront également le coût. En outre, parce que l'État peut mieux répartir ses risques et les faire reposer sur un grand nombre de financeurs (les contribuables), il parvient à un coût plus faible que le privé.

Dans la période récente, la technique du « grand emprunt » a été réactivée pour financer en partie le programme des investissements d'avenir, d'un montant total de 47 Mds €, mis en œuvre sur plusieurs années à partir de 2010 [4].

La dette pour financer le déficit public et la stabilisation conjoncturelle

Dans son ouvrage célèbre de 1959 consacré à la théorie des finances publiques, Richard Musgrave [5] reconnaissait que l'intervention publique, dans le cadre de la fonction budgétaire de stabilisation, peut donner naissance à des déficits. De fait, le niveau du solde budgétaire constitue un instrument utilisé par les gouvernements pour relancer ou freiner l'économie. Il faut ajou-

ter que, du fait de ses fluctuations, la croissance économique exerce une influence importante sur le solde du budget des administrations publiques qui, en France, n'a plus été en équilibre depuis 1975. La dette publique, rendue nécessaire par le financement de ces déficits, n'a donc cessé de s'accumuler depuis le début de la crise du fordisme.

Dette publique, dette de l'État

D'où provient la dette publique ? Peut-on la rattacher à une administration particulière ? Englober l'ensemble de l'endettement émanant des administrations publiques estompe certains éléments de connaissance nécessaires à la politique budgétaire. C'est la raison pour laquelle il convient de préciser quels besoins de financement ont engendré les déficits publics enregistrés depuis les origines de la crise du fordisme, et finalement quels endettements sont responsables de l'accumulation de la dette publique.

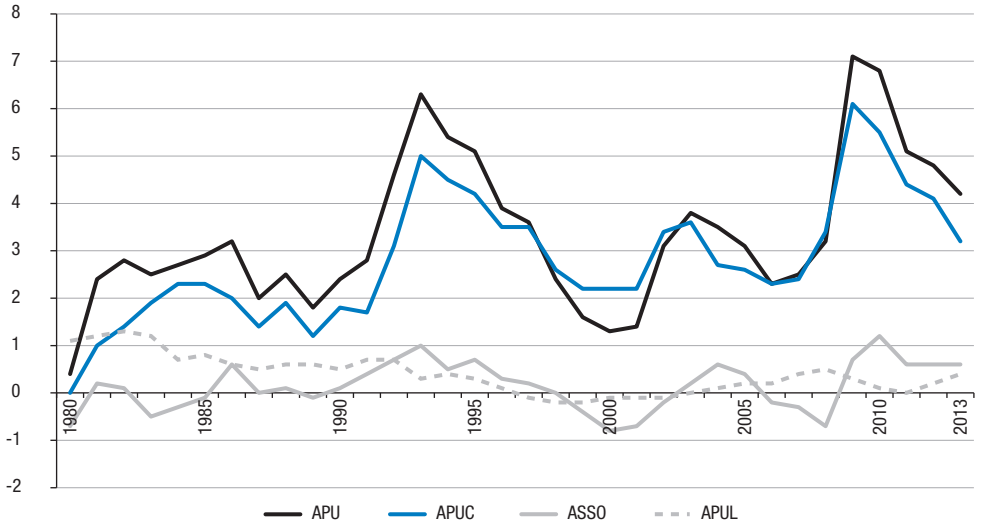
Les administrations publiques dans la comptabilité nationale

La comptabilité nationale distingue les acteurs de l'économie nationale (y compris l'extérieur) à partir de la notion de secteur institutionnel. Elle définit ainsi six secteurs institutionnels à partir de leur fonction et de leur activité principale.
Les administrations publiques (APU) sont l'un de ces secteurs. Chargées de mettre en œuvre les politiques publiques et de réguler l'activité économique et sociale, elles comprennent toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à redistribuer le revenu et la richesse nationale, ou qui sont des producteurs de biens et services non marchands, contrôlés par une unité publique, et dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective. Investies d'un certain pouvoir de souveraineté, elles agissent à des fins de politique générale. Leurs ressources sont principalement constituées de contributions obligatoires versées par les unités des autres secteurs institutionnels.

Au sein du secteur institutionnel des administrations publiques, la comptabilité nationale distingue trois sous-secteurs institutionnels :
– l'administration publique centrale (APUC) qui comprend l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC – établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial) ;
– l'administration publique locale (APUL), regroupant elle-même les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions…) et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ;
– les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui comprennent les régimes d'assurance sociale et les organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (principalement le service public hospitalier).

Depuis 1980, le besoin de financement des administrations publiques s'explique essentiellement par celui des APUC, c'est-à-dire principalement de l'État, les autres sous-secteurs connaissant des soldes proches de l'équilibre. Le graphique suivant montre ainsi que, sauf en début de période pour les APUL, et en 2010 pour les ASSO, leurs déficits (au sens de Maastricht) n'ont jamais excédé 1 % de PIB, tandis que le déficit des APUC reste supérieur à 2 % de PIB depuis 1992. On observe cependant une grande volatilité du solde des ASSO, très sensible aux aléas de la conjoncture économique, ce qui n'est pas le cas de celui des APUL.

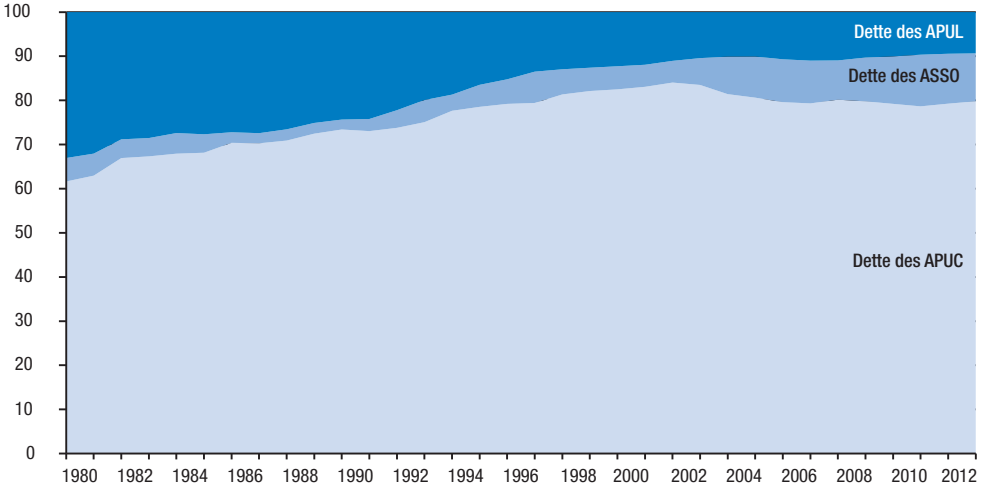
Déficit ou excédent budgétaire des administrations publiques (en % de PIB), 1980-2013



Source : Comptes de la Nation 2014.

Conséquence de ce profil du déficit des administrations publiques, à près de 80 % la dette publique est constituée de la dette des APUC, et donc pour l'essentiel de l'État. On observe cependant, de 2002 à 2013, que la part des APUC a eu tendance à se résorber légèrement (de 84 % à 79,8 %), tandis que celle des ASSO augmentait sensiblement (de 4,9 % à 10,9 %).

Dette des sous-secteurs d'administration publique en % de la dette totale des APU, 1980-2013



Source : Comptes de la Nation 2014.

La critique de la dette publique

Depuis la crise du fordisme, les dérèglements de la conjoncture et les crises financières chroniques n'ont cessé d'altérer le rythme de la croissance, jusqu'à la grande crise de 2008 qui en est l'expression paroxystique. Or, depuis plus de vingt ans, s'est développé parmi les économistes un nouveau discours orthodoxe, qualifié de « contre-révolution antikeynésienne » par Paul Krugman, dans un article polémique[6] dénonçant l'aveuglement d'économistes qui se félicitent des succès de leur discipline, mais n'ont su ni prévoir le désastre de la crise, ni proposer de remède viable. Parmi les éléments de ce discours, et à la faveur de la forte croissance des déficits et de l'endettement, s'est développé un argumentaire critique de la dette publique.

Les effets d'éviction

La notion d'effet d'éviction a connu une extension de son usage relativement importante, dès lors qu'il s'agissait de préciser les conséquences de l'intervention publique sur l'activité privée. À la base de ces travaux il y a une intuition générale selon laquelle l'action des administrations publiques a généralement un effet défavorable sur la situation des agents privés. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'observer l'impact de la dépense publique, tout se passe comme si l'action publique se substituait au secteur privé, ou plus exactement l'évinçait. C'est l'effectivité du multiplicateur keynésien (v. Notice 5) qui est ici contestée. Appliqué à la question de la dette, le raisonnement sur les effets d'éviction décompose ceux-ci en deux formes.

Les effets d'éviction internes

Pour financer le déficit public, des titres d'emprunt sont émis. Par son ampleur, la demande de capitaux émanant des administrations pousse le taux d'intérêt à la hausse, de sorte que le coût du financement des projets des acteurs privés est accru. Dans cette situation, le seuil de rentabilité de leurs investissements s'élève, et réduit le nombre des opportunités effectivement finançables. De la même façon, la hausse du taux d'intérêt renchérit le coût de la demande des ménages, financée à crédit, et pèse donc sur elle. Au total, tout se passe comme si l'emprunt public évinçait les projets des entreprises et des ménages, provoquant une contraction de la demande privée. On observera cependant que ces enchaînements dépendent étroitement de deux hypothèses : les marchés financiers nationaux sont fermés aux apports de capitaux étrangers, et les variations du taux d'intérêt sont fonction de la demande de fonds prêtables. Or, depuis la fin des années 1990 la politique d'émission d'emprunts conduite par l'AFT fait largement appel aux investisseurs étrangers, et les taux d'intérêt se fixent au niveau européen, voire mondial.

Les effets d'éviction externes

Ici on se place dans la situation où les capitaux internationaux sont mobiles, et l'économie ouverte. Dans ce cas tout accroissement de la demande de fonds prêtables par les administrations publiques provoque une entrée nette de capitaux extérieurs. Le taux d'intérêt n'est pas affecté par ce flux, mais celui-ci engendre une demande supplémentaire de monnaie nationale, ce qui provoque un accroissement de son taux de change. Finalement le coût des exportations nationales est majoré pour les importateurs étrangers, qui réduisent leur demande. On obtient ainsi, mais sans intervention du taux d'intérêt, une contraction de la demande adressée aux produits nationaux. De nouveau, on peut observer l'inadaptation de ces arguments pour des pays regroupés au sein d'une union monétaire et émettant leurs emprunts dans la monnaie unique. De fait, on n'observe pas de relation entre la politique d'émission conduite, par exemple, par la France, et le taux de change de l'euro.

Des effets d'éviction ont pu se produire en France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et lors d'épisodes de taux d'intérêt élevés durant les années 1980. Mais la politique financière des autorités a précisément visé le développement du marché obligataire et, depuis la crise de 2008, les taux d'intérêt sont historiquement bas.

L'équivalence Ricardo-Barro

On doit le terme d'« équivalence ricardienne » à un article critique que James Buchanan a consacré en 1976[7] au travail publié en 1974 par Robert Barro[8]. Buchanan relève en effet d'entrée de jeu que la question centrale posée par Barro : l'émission de dette publique est-elle équivalente à l'impôt ?, fait depuis longtemps l'objet de réflexions chez les économistes, en particulier David Ricardo, ce que n'avait pas remarqué Barro.

Barro s'attaque en fait à la politique économique keynésienne, dominante au moment de la publication de son article, et vise à démontrer l'inefficacité des politiques de stabilisation. Lorsque, pour financer le déficit public, l'État émet des titres d'emprunt, les agents économiques en anticipent le remboursement futur, et donc une hausse ultérieure des impôts. En conséquence, ils réduisent leur consommation privée, ce qui accroît leur épargne disponible. Dès lors, une augmentation des dépenses publiques financée par la dette ne permet pas de stimuler l'activité, car elle induit de manière concomitante une baisse de la demande privée, tandis que l'effet d'éviction sur le marché des capitaux provoqué par l'emprunt public est annulé par l'accroissement des fonds prêtables, engendré par le surcroît d'épargne des ménages. Peu importe donc le mode de financement, impôt ou emprunt, du déficit public. Outre les critiques évoquées par Buchanan[9], les résultats de Barro sont soumis à deux conditions importantes.

- Les agents économiques doivent non seulement anticiper les augmentations futures des impôts, mais aussi les capitaliser, y compris pour des dettes longues remboursées par leurs enfants. Ils ne doivent donc pas seulement former des anticipations rationnelles parfaites, mais aussi être parfaitement altruistes.
- Leurs revenus leur permettent de modifier instantanément leur consommation en fonction de leurs anticipations sur le montant futur des impôts. Ils n'ont donc pas de contrainte de liquidité.

Si cette thèse a bien évidemment suscité de nombreuses controverses théoriques, elle a également fait l'objet de tentatives de vérifications empiriques, dont les résultats font aussi polémique. Dans la plupart des cas, elle ne semble pas validée, sauf lorsque les pays sont très endettés. Très récemment, elle a fait pour la France l'objet d'une recherche approfondie de l'INSEE[10], qui observe les comportements d'épargne des ménages selon la composition de leurs revenus (salariaux ou non salariaux) et en fonction de la politique budgétaire. Le premier facteur ne permet pas d'expliquer l'évolution de la consommation (et donc de l'épargne) sur la période récente. Quant à la politique budgétaire, elle semble exercer une influence faible, mais l'observation des comportements des ménages sur longue période (1970-2011) ne permet pas de conclure à l'existence d'« effets ricardiens ». Cet article a lui-même été discuté par l'OFCE[11], qui a « reproduit » l'analyse, mais seulement à partir de 1978, pour lever la relative instabilité des paramètres de l'INSEE en début de période. La démonstration de l'absence d'« effet ricardien » en France en sort renforcée.

Dette publique et croissance

Auteurs d'un ouvrage[12] salué pour sa contribution à l'étude de la dette dans une perspective historique et de comparaison internationale, les économistes Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff ont ensuite présenté dans un article[13] une étude tendant à démontrer que, s'il n'y a pas de lien entre croissance et endettement public quand celui-ci est faible, il n'en irait plus ainsi quand la dette publique excède 90 % du PIB. Une corrélation négative pourrait alors être mise en évidence, le taux de croissance diminuant avec l'augmentation de la dette.

Ce résultat, venant d'économistes réputés, alors que nombre de pays européens traversaient avec difficulté la crise des dettes publiques, semblait répondre aux besoins politiques de l'heure, inspirant les politiques d'ajustement proposées par les organismes internationaux. Pourtant, ce travail a rapidement fait l'objet d'examens critiques. Un article de Herndon, Ash et Pollin[14] pointe ainsi d'importantes erreurs méthodologiques, compromettant l'ensemble de la recherche.

Étudiant les travaux économétriques censés valider cette théorie, Nersisyan et Wray [15] montrent qu'en omettant de distinguer les pays dont la monnaie est régie par un change flottant de ceux qui connaissent la situation inverse, les travaux de Reinhart et Rogoff sont erronés.

Dette et contrainte budgétaire publique

La contrainte budgétaire publique

Chaque année, l'État (comme l'ensemble des administrations publiques) élabore son budget de telle façon que ses recettes couvrent le plus possible ses dépenses. Mais l'équilibre est rarement atteint, et l'on aboutit souvent à un déficit, lié à un excédent des dépenses sur les recettes.

Pour comprendre les facteurs expliquant effectivement l'évolution de l'endettement public, on peut partir d'une décomposition simplifiée des éléments concourant au solde budgétaire. En effet le déficit budgétaire engendre l'appel à l'emprunt, dont l'accumulation provoque la hausse de l'endettement et des charges d'intérêt : on appelle alors déficit primaire l'excédent des dépenses publiques courantes (hors charge d'intérêt) sur les recettes de l'exercice budgétaire. Les fluctuations des dépenses courantes et des recettes exercent donc une influence directe sur le déficit primaire et sur la dette.

Dans ces variations, deux données macroéconomiques exercent une influence déterminante :
– le niveau de la croissance en premier lieu, parce qu'il est la traduction du rythme d'augmentation de la production nationale et conditionne la progression des revenus : par conséquent, la croissance influence directement l'évolution des recettes fiscales ;
– l'inflation ensuite, qui provoque une augmentation du prix des produits, et donc une majoration des dépenses publiques. L'inflation augmente également les recettes fiscales, de deux façons : la hausse des prix majore directement les recettes fiscales indirectes, notamment celles de la TVA ; lorsque des mécanismes d'indexation des revenus sont en place, l'inflation exerce aussi une influence indirecte sur les revenus, et donc sur les recettes fiscales.

En poussant les prix à la hausse, l'inflation réduit la valeur réelle de la monnaie, c'est-à-dire le panier de biens que l'on peut acheter pour un niveau donné de revenu. C'est la raison pour laquelle elle favorise les emprunteurs au détriment des prêteurs. Cela est aussi vrai de la dette publique, dont la valeur réelle décroît lorsque les prix augmentent, puisque par exemple le taux des emprunts publics n'est pas toujours indexé en France. De ce fait, les gouvernements parviennent à respecter plus facilement leurs contraintes budgétaires en période inflationniste, et sont d'ailleurs suspectés de favoriser l'augmentation des prix par leurs politiques économiques.

Cependant si la France a connu comme l'Europe entière une période de forte inflation durant les années 1970 et au début des années 1980, cela n'est plus vrai de nos jours. Les mécanismes d'indexation des revenus sur les prix ont été abolis, et le manque de dynamisme de l'activité économique a fortement réduit la dérive inflationniste. Son influence sur la dette est donc résiduelle.

Une autre variable essentielle dans l'équation budgétaire est le taux d'intérêt des emprunts publics. Compte tenu du niveau de la dette déjà acquise, c'est-à-dire de l'endettement en début d'exercice, la charge d'intérêt de l'exercice sera plus ou moins élevée selon le niveau du taux d'intérêt des emprunts publics. Cette charge s'ajoute au solde primaire pour former le solde (déficit ou excédent) budgétaire. Si, partant d'une situation d'endettement donnée, le gouvernement souhaite stabiliser la dette publique, son budget doit dégager un excédent primaire au moins égal à la charge d'intérêt de l'exercice. Dès lors, plus le niveau de la dette à stabiliser est élevé, plus l'excédent primaire doit être important. De la même façon, plus le taux d'intérêt est élevé, plus l'excédent primaire doit aussi être important pour stabiliser la dette.

Les explications de la dynamique de l'endettement public doivent donc tenir compte d'une diversité de facteurs, et l'on ne peut se contenter de déterminismes mono-factoriels. Pour résumer, l'évolution de la dette publique dépend principalement de cinq facteurs :

– le taux de croissance de l'économie ;
– le taux d'inflation ;
– le taux d'intérêt des emprunts publics ;
– le solde primaire (différence entre les dépenses courantes hors charge d'intérêt et les recettes de l'exercice) ;
– le niveau initial d'endettement.

La contrainte budgétaire intertemporelle

La littérature économique standard a largement recours à la notion de soutenabilité pour analyser la capacité d'un État à respecter sa contrainte budgétaire de période en période. Plus précisément, elle considère que la soutenabilité intertemporelle d'une politique budgétaire repose sur deux conditions.

• Selon la première, dite « condition de transversalité », le taux d'intérêt étant donné, la valeur actualisée de la dette future doit tendre vers 0. Deux situations sont envisagées. D'une part, si le taux d'intérêt des emprunts publics est supérieur au taux de croissance de l'économie, la condition de transversalité exclut la présence d'un « jeu à la Ponzi » dans lequel l'État émet de manière continuelle des emprunts nouveaux pour assurer le paiement du principal et des intérêts correspondant à la dette passée. Dans la situation décrite par un « jeu à la Ponzi », l'État est enfermé dans un cercle vicieux d'accumulation incessante de dette. En revanche, si le taux d'intérêt des emprunts publics est inférieur au taux de croissance de l'économie, l'État peut rester solvable en continuant à s'endetter, car il dégage des excédents.

• La seconde condition impose que la dette présente est couverte par la somme actualisée des excédents primaires futurs, ce qui suppose une politique budgétaire qui permette à terme de dégager des excédents primaires tels que, finalement, l'endettement sera résorbé.

Liquidité, solvabilité, soutenabilité

Le vocabulaire de la dette publique combine parfois de manière incontrôlée dans les discours des termes qui ne peuvent être considérés comme synonymes.

• La liquidité est une notion qui place le raisonnement dans le court terme. Le degré de liquidité d'un État ou d'une entité publique traduit sa capacité à mobiliser immédiatement des actifs utilisables pour honorer ses engagements, c'est-à-dire le remboursement du principal de la dette et de la charge d'intérêt. La gestion de la trésorerie de l'État par l'AFT vise précisément à éliminer les risques d'illiquidité.

• La solvabilité, qui se situe dans une perspective de moyen et long terme, caractérise une situation dans laquelle l'État peut faire face à ses engagements de période en période. Pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle et par conséquent assurer sa solvabilité, l'État peut être amené à procéder à des ajustements budgétaires lorsque c'est nécessaire. L'insolvabilité peut conduire l'État à faire défaut sur sa dette et/ ou provoquer un épisode d'hyperinflation.

• La soutenabilité caractérise plutôt une politique budgétaire particulière, qui sera dite soutenable lorsqu'elle assure la solvabilité intertemporelle de l'État, sans que des ajustements budgétaires soient nécessaires. Comme il s'agit ici de caractériser la pratique d'un État, une politique peut être non soutenable sans que celui-ci soit insolvable. Cela traduit « simplement » la nécessité de procéder à un ajustement budgétaire et/ ou fiscal pour respecter la contrainte budgétaire intertemporelle.

La notion de soutenabilité ainsi entendue a fait l'objet de nombreuses critiques. Mais les principales sont sans doute liées au constat empirique des résultats des politiques mises en place pour restaurer la soutenabilité des finances publiques, en Europe notamment. Les politiques d'ajustement utilisées dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne se sont en effet largement inspirées de cette littérature, mais n'ont pas permis de résorber l'endettement public, tout en pesant sur la croissance économique et en induisant une dégradation des conditions sociales prévalant dans ces pays (v. Notice 4 et son Focus).

L'effet boule de neige

Comme on vient de le voir, le taux d'intérêt exerce une influence importante dans la dynamique de la dette publique. Le paiement de la charge d'intérêt correspondant à la dette acquise en début d'exercice est l'une des deux composantes, avec le déficit primaire, du solde de l'exercice qui, s'il est déficitaire, alimente l'endettement.

On sait que l'UE a fixé à 60 % du PIB la limite maximale que ne devrait pas dépasser la dette publique d'un État membre. Le recours au ratio dette/ PIB est cohérent avec le fait que, d'une certaine manière, le PIB constitue une mesure approximative de la capacité d'un pays à rembourser sa dette. L'évolution de ce ratio peut, conformément à la décomposition précédente, être elle-même décomposée en deux éléments. Plus précisément on peut écrire :

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = (i-g)* \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G-T}{Y_t}$$

avec $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$ égal à l'accroissement du ratio dette/PIB d'une année sur l'autre,

$\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$ égal au ratio dette/ PIB en début d'exercice, $(i-g)$ égal à la différence entre le taux d'intérêt des emprunts d'État et le taux de croissance du PIB, $\frac{G-T}{Y_t}$ égal au ratio entre le déficit primaire de l'exercice et le PIB, G étant égal aux dépenses primaires, et T aux recettes fiscales de l'exercice. En d'autres termes, la variation du ratio dette/ PIB dépend de deux facteurs :

– le produit entre, d'une part, la différence entre le taux d'intérêt des emprunts d'État et le taux de croissance, et d'autre part le ratio dette/ PIB en début d'exercice ;
– le ratio déficit primaire/ PIB.

En d'autres termes, la dynamique de la dette peut se comprendre de la façon suivante : si dans un premier temps on fait l'hypothèse simplificatrice d'un solde primaire nul, l'évolution du ratio dette/ PIB s'explique uniquement par l'écart entre le taux d'intérêt des emprunts publics et le taux de croissance. Si le premier est supérieur au second, ce ratio augmente de manière autonome : c'est l'effet boule de neige, d'autant plus important que la dette acquise en début d'exercice (stock de dette initial) est élevée. Si maintenant on généralise, la stabilisation du ratio nécessite un excédent primaire d'autant plus élevé que l'effet boule de neige (écart entre les taux d'intérêt et de croissance) est important. Dans les situations les plus courantes de nos jours, la dynamique de la dette publique dépend du déficit primaire à financer par l'emprunt et de l'effet boule de neige.

Il faut remarquer que la notion d'effet boule de neige, simplement basée sur la relation entre le taux d'intérêt et le taux de croissance, joue quel que soit le niveau du taux d'intérêt, dès lors qu'il est plus élevé que le taux de croissance. Entre 1980 et 2000 l'effet boule de neige a fortement joué, en raison principalement du niveau élevé du taux d'intérêt des emprunts d'État, alors que le taux de croissance était nettement plus faible. Depuis lors, le taux d'intérêt s'est fortement contracté, mais en raison d'un taux de croissance très proche de 0, l'effet boule de neige joue encore, même si son ampleur est réduite. Au total, selon certaines estimations, à la fin des années 2000 près de 50 % du « surcroît de dettes accumulé depuis 1978 » s'expliquerait par l'effet boule de neige [16].

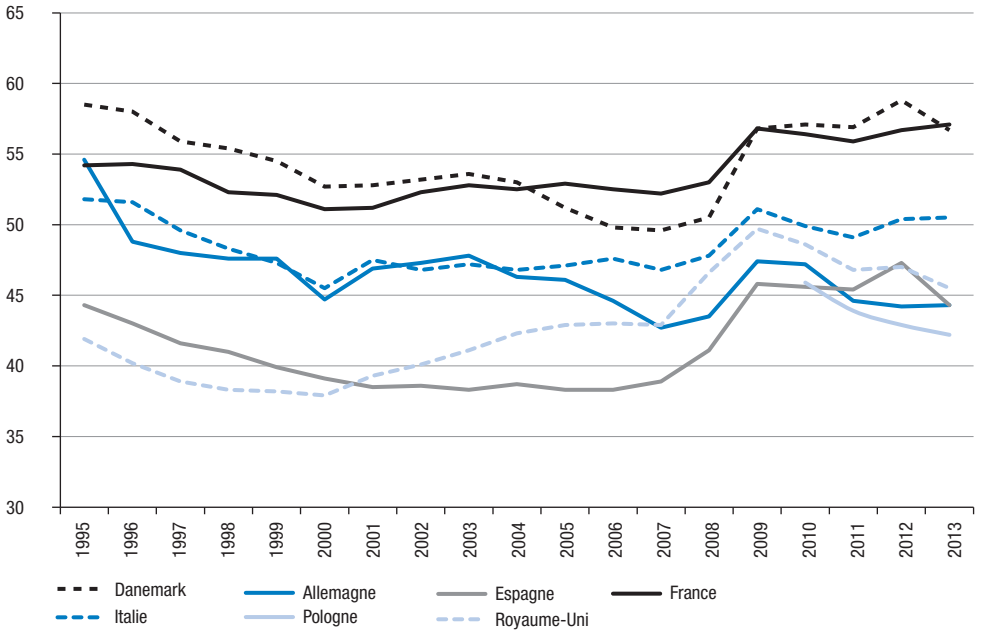
Dépenses et recettes publiques et leur ajustement

Si l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance a joué un rôle important dans la dynamique de l'endettement public en France, d'autres facteurs sont également intervenus et en premier lieu, la dynamique propre des dépenses publiques.

La dynamique des dépenses publiques

Il est assez fréquent de lire dans les commentaires relatifs à l'accroissement de la dette que des dépenses publiques trop élevées en seraient responsables. Même si la dynamique de la dette obéit à différents facteurs, en particulier comme on vient de le voir l'écart entre le taux d'intérêt des emprunts publics et le taux de croissance du PIB, il est vrai que la dépense publique a connu en France une croissance importante depuis la crise du fordisme. Entre 1980 et 2013, le ratio dépenses publiques/ PIB est en effet passé de 46 % à 57,1 % (v. Notice 5). Si on la compare à d'autres pays de l'UE, comme le propose le graphique suivant, la France apparaît avec le Danemark comme l'un des États où ce ratio est le plus élevé. Par comparaison, l'Allemagne a connu une évolution sensiblement différente puisque, si son ratio dépenses publiques/ PIB était proche de celui de la France en 1995, il s'établissait à 44,3 % du PIB en 2013. En particulier, si tous les pays considérés ont connu une forte croissance de la dépense publique entre 2007 et 2010 lors de la grande récession, deux profils singuliers se détachent :
– en France, le ratio dépenses publiques/ PIB n'augmente « que » de 4 points, quand d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne connaissent des chocs plus brutaux ;
– en Allemagne ensuite, ce ratio retombe très rapidement à des niveaux d'avant-crise, tandis qu'il reste durablement élevé en France, au Danemark ou en Italie.

Dépenses publiques de quelques pays membres de l'UE (en % du PIB), 1995-2013

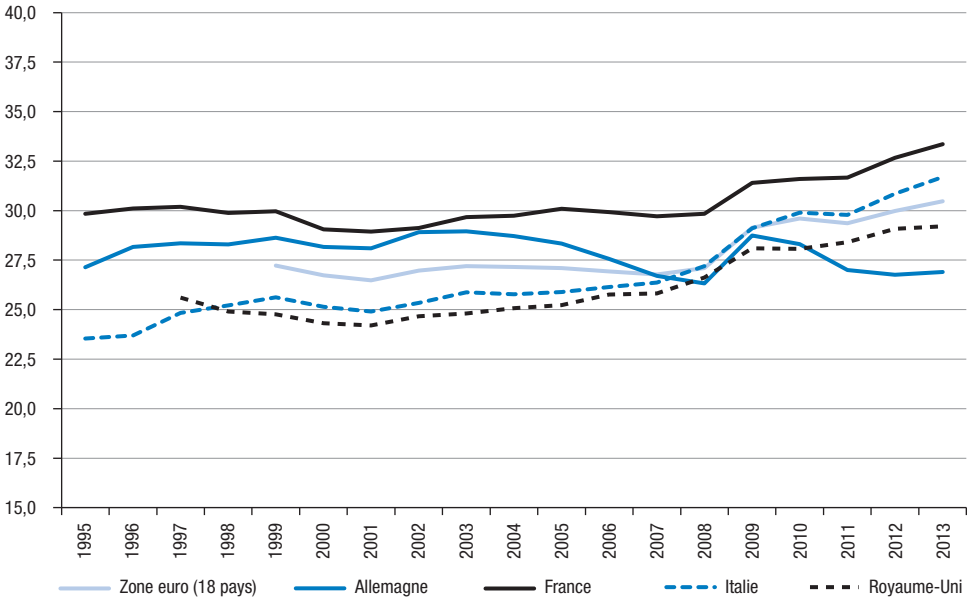


Source : Eurostat.

L'augmentation de la dépense publique en France depuis 1980 s'explique bien sûr d'abord par la dégradation de la situation économique qui a provoqué un chômage de masse, le creusement des inégalités de revenu et le développement de la pauvreté comme dans tous les pays du G7. Mais elle est liée aussi à l'émergence de nouveaux besoins (vieillissement de la population, dépendance etc.). Les besoins résultant de ces transformations ont trouvé une réponse dans l'activation des formes traditionnelles de l'intervention publique, notamment par la croissance des prestations et transferts sociaux qui sont passés de 18,3 % du PIB à 25,8 %, soit de 39,8 % des dépenses publiques à 45,2 %. En Allemagne, pays servant souvent de référence dans les comparaisons internationales, on observe en revanche une mutation à partir des années 2003-2004, qui voient la réduction de ces mêmes prestations et transferts en pourcentage du PIB.

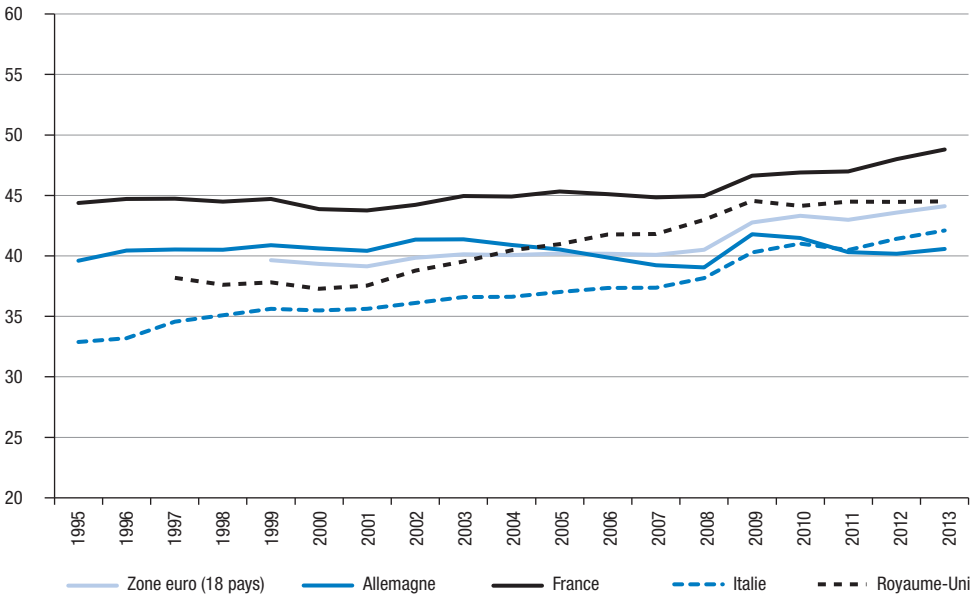
Les différences dans la prise en charge des besoins sociaux peuvent être illustrées par le taux de socialisation du revenu des ménages. Deux indicateurs sont à cet égard utiles, le taux de socialisation du revenu disponible brut (RDB) des ménages, qui mesure la part des prestations sociales en espèces dans le RDB des ménages, et le taux de socialisation du revenu disponible ajusté brut (RDAB), qui mesure la part des prestations sociales en espèces et des transferts sociaux en nature dans une mesure très large du RDB, c'est-à-dire, y compris les transferts en nature.

Taux de socialisation du RDB des ménages et ISBL au service des ménages (%), 1995-2013



Source : Eurostat.

Taux de socialisation du RDAB des ménages et ISBL au service des ménages (%), 1995-2013



Source : Eurostat.

Les graphiques qui précédent, qui proposent une représentation de l'évolution de ces deux indicateurs pour certains pays de l'UE [17], montrent le degré élevé de socialisation du revenu économique des ménages français, en particulier si on en retient la définition la plus large avec le RDAB, dont le taux de socialisation se situe en effet en France nettement au-dessus de la moyenne de la zone euro et des autres pays européens considérés. Quant au taux de socialisation du RDB, il n'a été comparable qu'une fois avec celui de l'un des autres pays européens : en 2002 avec l'Allemagne. Cela rend d'autant plus explicite l'évolution suivie par ce pays, puisque l'on y voit le taux de socialisation du revenu des ménages décroître nettement à partir des années 2003-2004, traduisant une transformation de son modèle de prise en charge des besoins sociaux.

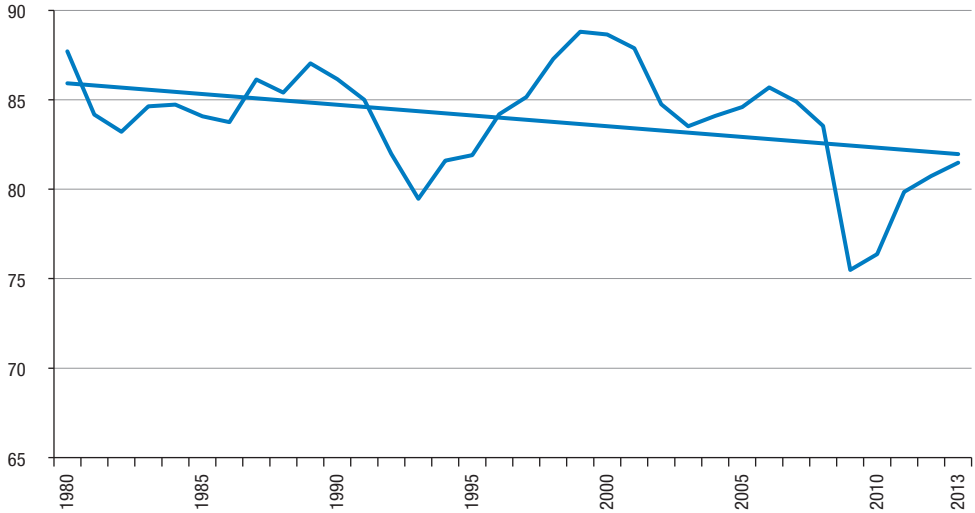
En France la prise en charge par la dépense publique des besoins sociaux, en particulier de la retraite, reste élevée, nettement supérieure aux autres pays considérés, qui privilégient le recours à des institutions privées (fonds de pension et régimes privés de capitalisation pour la retraite), ou aux solidarités familiales traditionnelles (par ex. garde des enfants). La hausse plus rapide des dépenses publiques en France constitue la traduction financière de ce modèle spécifique.

Le financement des dépenses publiques par les prélèvements obligatoires

La croissance des dépenses publiques ne suffit pas à elle seule à expliquer, à coté de l'effet boule de neige, la dynamique de la dette. C'est en fait l'articulation entre recettes et dépenses publiques qu'il faut considérer. En d'autres termes, il faut examiner l'évolution des recettes, et en particulier des prélèvements (v. Notice 8). On sait qu'en France, le niveau du taux de prélèvement obligatoire (TPO) est souvent dénoncé comme trop important. Cependant, la question ici posée n'est pas celle de l'appréciation du niveau du TPO [18], mais celle de la capacité des recettes publiques à couvrir les dépenses publiques.

Pour apprécier l'évolution de l'ajustement des recettes fiscales aux dépenses publiques, le taux de couverture des dépenses publiques (hors charge d'intérêt) par les prélèvements obligatoires (v. graphique) permet d'observer le degré d'adéquation de la politique fiscale aux besoins de financement.

Taux de couverture des dépenses publiques hors intérêts par les prélèvements obligatoires (en %), 1980-2013



Source : Comptes de la Nation, 2014.

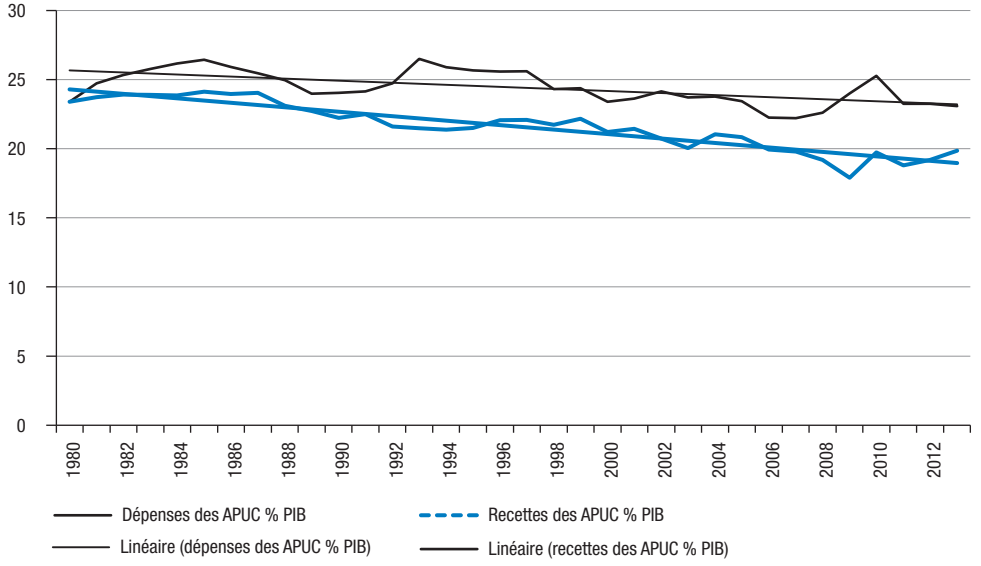
Bien évidemment, le financement de la dépense publique n'est pas assuré par les seuls prélèvements obligatoires. Les recettes issues de la production marchande des administrations publiques, les paiements partiels des ménages pour la fourniture de services non intégralement subventionnés ou les revenus de la propriété des administrations publiques viennent les compléter. Mais depuis 1978 l'ajustement des recettes aux dépenses publiques laisse apparaître un déficit. Celui-ci est financé par l'emprunt qui, comme on l'a vu, lorsque le taux d'intérêt des emprunts publics est supérieur au taux de croissance du PIB, engendre un effet boule de neige lui-même producteur d'une croissance autonome de la dette.

Alors que la dépense publique hors intérêt connaissait une hausse résultant des facteurs évoqués précédemment, la politique fiscale n'a pas permis de manière structurelle d'en couvrir l'accroissement. Au contraire, le taux de couverture s'est tendanciellement dégradé, les épisodes de reprise (entre 1998 et 2002 en particulier) ne permettant même pas de manière transitoire la couverture des dépenses primaires. On sait que la dette publique est principalement la dette des APUC. Il est donc tout à fait utile d'observer comment s'est opéré l'ajustement des recettes aux dépenses publiques à ce niveau.

Le désajustement chronique des recettes aux dépenses des APUC

Ce dernier graphique montre que la situation financière des APUC ne se caractérise pas seulement par l'existence d'un déficit chronique ayant provoqué l'accroissement de la dette publique, mais prend également la forme d'un désajustement paradoxal des recettes aux dépenses, dans un contexte où ces dernières régressent.

Dépenses et recettes des APUC en % du PIB, 1980-2013



Source : Comptes de la Nation, 2014.

On peut en fait différencier les évolutions de la manière suivante : entre 1980 et 1985 les dépenses publiques augmentent, pour atteindre 26,4 % du PIB en 1985. À cette phase de croissance succède une alternance de décroissance et d'augmentation, de telle sorte qu'en 1993 les dépenses des APUC représentent 26,5 % du PIB. Ensuite, on constate une diminution plus ou moins rapide, pour atteindre en 2007 un minimum de 22,2 %. Durant la grande récession les dépenses connaissent logiquement un rebond et s'établissent à 25,3 % du PIB en 2010, ce qui demeure moins important que le record de 1993. Mais la tendance baissière reste à l'œuvre, si

bien qu'en 2013 les dépenses des APUC ne représentent plus que 23,1 % du PIB, soit une chute supérieure à 2 points en trois ans.

Côté recettes, le point maximum est atteint en 1985 avec 24,1 % du PIB, soit plus de 2 points de moins que les dépenses. Le basculement à la baisse s'effectue cependant presque immédiatement et de manière continue, de sorte que le minimum est atteint en 2009 avec 17,9 % du PIB, ce qui correspond à un besoin de financement supérieur à 6 points de PIB par rapport aux dépenses. Un retournement se produit ensuite avec une croissance des recettes, mais qui ne suffit pas à rétablir l'équilibre : en 2013, les recettes des APUC s'établissent à 19,9 % du PIB, insuffisantes de plus de 3 points de PIB par rapport aux dépenses. En conséquence, l'observation des tendances longues affectant les finances des APUC laisse apparaître une incapacité chronique des ressources à couvrir les dépenses, qui tend d'ailleurs à s'accentuer même si les dépenses exprimées en pourcentage du PIB décroissent, les recettes connaissant de leur côté une évolution très défavorable. Cette tendance est particulièrement préjudiciable en cas de choc dépressif.

Les désajustements financiers des APUC se sont produits dans un contexte économique très dégradé, où la croissance était très faible, alors que la présence d'un effet boule de neige accentuait de manière autonome la contrainte engendrée par la dynamique de la dette. C'est dans ce contexte que l'articulation entre politique budgétaire, centrée sur la dépense, et politique fiscale centrée sur les recettes apparaît plus fortement comme un élément crucial de la régulation financière publique. Dépenses et recettes sont complémentaires et ne peuvent, comme le suggérait Richard Musgrave en 1959, faire l'objet de politiques indépendantes.

Jean-Marie Monnier

Bibliographie

Carine Bouthevillain, Gilles Dufrénot, Philippe Frouté, Laurent Paul, *Les politiques budgétaires dans la crise*, Bruxelles, De Boeck, 2013.

Paul Champsaur, Jean-Philippe Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, La Documentation française, 2010.

Rémi Pellet, *Droit financier public*, coll. « Thémis », PUF, 2014.

Notes

1. Le G7, groupe des pays occidentaux les plus industrialisés, créé informellement sous le nom de G5 en 1975, s'est institutionnalisé en 1976. La Russie en a fait partie de 1998 à 2014 (crise ukrainienne), le groupe devenant alors le G8.

2. Les recherches historiques montrent que cette transformation de la dette du roi s'opère lorsqu'elle présente trois caractéristiques principales : elle n'apparaît plus comme une dette personnelle résultant de l'engagement individuel d'une personne, mais comme celle d'une collectivité ; elle doit s'inscrire dans la continuité, au sens où les engagements pris par un roi sont respectés par ses successeurs ; le système d'information sur la dette permet de l'identifier avec précision et de la contrôler. C'est le moment particulier qui voit en France le mot « budget » (de l'anglais *budget*, issu de l'ancien français « bougette » : sac servant de bourse) remplacer le mot « finances », hérité du Moyen âge, et l'ampleur de la dette devenir l'objet de discussions (Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La dette publique dans l'histoire*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006).

3. Laure Quennouëlle-Core, « Dette publique et marchés de capitaux au xx^e^ siècle : le poids de l'État dans le système financier français », *in La dette publique dans l'histoire*, *op. cit.,* p. 468.

4. Le pilotage du programme a été confié au Commissaire général à l'investissement (CGI), coordonnant l'action des opérateurs du programme qui assurent sa mise en œuvre opérationnelle (ANR dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, ADEME pour les actions liées à la transition énergétique et écologique, BPI pour le soutien aux entreprises et aux filières industrielles, la CDC, etc.), en lien étroit avec les ministères concernés.

5. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1959.

6. P. Krugman, "How did economists get it so wrong?", *New York Times*, September 6th, 2009, http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?_r=0.

7. J. Buchanan, "Barro on the Ricardian Equivalence Theorem", *The Journal of Political Economy,* vol. 84, n° 2, April 1976, pp. 337-342.

8. R. J. Barro, "Are Government Bonds Net Wealth?", *The Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 6, Nov.-Dec. 1974, pp. 1095-1117.

9. Buchanan (art. cit.) souligne d'emblée que l'argumentation de Barro pose deux questions distinctes qu'il néglige de traiter : le paiement des impôts futurs est il intégralement capitalisé par les contribuables ? Et s'il en est ainsi, cela implique-t-il que le changement dans la politique budgétaire n'a aucun effet sur la dépense publique totale ? Selon Buchanan, le fait que Barro ignore ces deux questions réduit la pertinence de son analyse. Au-delà, certains aspects de son raisonnement lui semblent alimenter la critique, notamment le postulat d'absence de création monétaire et l'irréalisme des hypothèses sur l'émission des titres de dette.

10. José Bardaji, Matthieu Lequien, Aurélien Poissonnier, « La consommation des ménages français depuis 2009 : rôle du système fiscalo-social », *in* INSEE, *L'économie française, édition 2014*, 2014, pp. 69-85.

11. David Ben Dahan, Éric Heyer, « L'"effet ricardien" : à prendre avec précaution ! », *OFCE le blog*, 8 juillet 2014 (http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/l-effet-ricardien-prendre-avec-precaution/)

12. C. M. Reinhart, K. S. Rogoff, *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Pearson Éducation France, 2010.

13. *Id.*, "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Col. 100, n° 2, May 2010, pp. 573-578.

14. Thomas Herndon, Michael Ash, Robert Pollin, "Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff", *Political Economy Research Institute Workingpaper series,* n° 322, april 2013, http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP322.pdf.

15. Yeva S. Nersisyan, L. Randall Wray, « Un excès de dette publique handicape-t-il réellement la croissance ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011, pp. 173-190.

16. Muriel Pucci, Bruno Tinel, « Réductions d'impôts et dette publique en France », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011, pp. 125-148.

17. Il s'agit ici en fait d'une approximation de ces deux indicateurs, car les statistiques d'Eurostat ne permettent pas d'isoler les ménages des institutions sans but lucratif au service des ménages, et leur information n'est pas aussi détaillée que les comptes de la nation français.

18. Cette question elle-même fait l'objet de controverses fortes qui portent aussi bien sur la pertinence de l'indicateur (le TPO) que sur celle des mesures de leur caractère « excessif ». *Cf.* Jean-Marie Monnier, *Les prélèvements obligatoires*, Economica, 1998.

Notice 2

Les finances publiques à l'épreuve de la dette

Les débats contemporains autour de la dette publique se focalisent sur les déséquilibres budgétaires accumulés depuis les échecs successifs des différentes tentatives de relance budgétaire de l'économie, qu'elles aient été amorcées en 1975 avec le « plan Chirac », ou en 1981 avec celui initié par les socialistes à leur arrivée au pouvoir. Les techniques de financement de l'État sont rarement évoquées dans ces controverses. Avant de fonctionner à nouveau conformément aux lois du marché, les instruments de la trésorerie ont, pendant plus de deux décennies après la Seconde Guerre mondiale, financé de façon administrée et largement inédite l'État et l'expansion économique. C'est la densité de ces mécanismes ensevelis aux marges de l'histoire que cette Notice décrit. Si la dette publique, aujourd'hui mesurée et scrutée par les indicateurs comptables européens et les agences d'évaluations privées, constitue un problème public politique de premier ordre, elle a été considérée au contraire, il y a près de quarante ans, comme une solution à un autre problème économique qu'était l'inflation.

La nécessité pour un État d'emprunter auprès des marchés financiers mondialisés lorsque ses dépenses excèdent le niveau de ses prélèvements obligatoires (impôts et prélèvements sociaux) constitue une des évidences les plus constantes de nos sociétés contemporaines. Pourtant, la nature et les modalités concrètes de contraction desdits emprunts destinés à financer les déficits budgétaires ou, dit autrement, « les structures de l'endettement public », ont profondément évolué au cours des cinquante dernières années. D'une part, la dette a cessé d'être majoritairement « non négociable » et « administrée » – ce qu'elle était avant la fin des années 1970 – pour devenir un titre financier « négociable » et soumis aux prix consentis à la puissance publique par les acteurs et organisations des marchés de l'argent. D'autre part, les techniques de financement employées par les services de la trésorerie de l'État ont rendu souvent accessoire et « volontariste » l'appel à l'épargne, *via* la souscription d'emprunts à proprement parler. À ce titre, la moyenne du ratio dette/ PIB est restée stable, autour de 15 à 20 %, jusqu'au milieu des années 1970.

L'aménagement spécifique, propre à chaque configuration historique et institutionnelle, des structures du financement de l'État constitue un enjeu majeur pour l'organisation de nos démocraties. Jusqu'à présent, cette histoire a majoritairement été narrée en termes évolutionnistes : les récits expliquant alors le lent chemin de la France vers la « modernisation » de son système financier et de sa dette publique, le rattrapage des « modèles » anglo-saxons, ou encore restituant la sortie chaotique et sans cesse ajournée de « l'économie d'endettement ». Il s'agit ici, au contraire, de rendre compte de la portée politique des transformations relatives à ces techniques de financement. En effet, la nature même des politiques budgétaires, monétaires et relatives à la distribution du crédit dans l'économie ressort profondément modifiée selon que la trésorerie publique est alimentée par des dépôts monétaires – le Trésor fonctionnant en cela comme une banque de dépôt – ou par des emprunts, selon que la dette est contractée en vertu de règlements administratifs auprès du système bancaire ou lorsqu'elle est placée, au contraire, comme n'importe quel autre titre financier (émis par une entreprise par exemple) conformément aux règles et besoins des marchés de l'argent. À mesure que la dette publique sera progressivement désencastrée des dispositifs réglementaires, de ses avantages fiscaux spécifiques et des politiques monétaires pour être « soumise aux conditions communes des marchés », ainsi que les hauts fonctionnaires du Trésor désignent ce processus, pour devenir un produit financier proche de n'importe quel autre, le contrôle de la taille exacte de la dette et la surveillance de la solvabilité de « l'émetteur État » par les acteurs des marchés financiers deviennent un enjeu éminemment sensible et politique.

Le financement de l'État au centre d'une architecture inédite des politiques monétaires et financières

Après la Seconde Guerre mondiale, pendant la phase de reconstruction, « le circuit du Trésor », un système très particulier de financement de l'État et de l'économie française, permet d'éviter le recours au marché. L'organisation du système monétaire et financier, largement tenu par l'administration du Trésor, procure des ressources faciles et régulières à l'État. Dans cet arrangement, le marché de l'endettement obligataire – la dette sous sa forme actuelle – est quasiment inexistant. L'emprunt, ou plus précisément l'appel du Trésor à des capitaux extérieurs aux circuits de dépôts monétaires contrôlés par l'administration des Finances, ne constitue qu'une option parmi d'autres. Les dispositifs de trésorerie pendant cette période sont, avant toute chose, tournés vers la garantie d'un financement sécurisé et régulier des besoins d'investissements publics considérés comme nécessaires à l'expansion économique et à l'objectif de plein-emploi. François Bloch-Lainé, jeune haut fonctionnaire nommé directeur du Trésor en 1947 a été l'un des théoriciens du « circuit du Trésor » [1]. Ce dernier constitue une architecture institutionnelle bancaire et financière au sein de laquelle la cellule des hauts fonctionnaires de la rue de Rivoli, à l'époque siège du ministère des Finances, fait office de point de passage obligé des mouvements de capitaux. Loin d'être cantonné au simple financement de la trésorerie, le service des Finances est au centre de l'organisation des politiques macroéconomiques et financières, en jouant notamment un important rôle de régulateur du crédit.

La ligne de partage entre financement monétaire et non monétaire du Trésor

Ressources « monétaires »	Ressources « non monétaires »
Dépôts des correspondants financiers ou « monétaires » faits au Trésor : on les appelle aussi « dette à vue » ou « dette flottante ». Il s'agit des dépôts des correspondants du Trésor : CCP et institutions financières (Crédit foncier, Crédit national, Crédit agricole, Caisse des dépôts et consignations, des établissements publics comme les PTT, l'ONIC ou la Caisse centrale de la France d'outre-mer, les grandes entreprises nationales, TPG et, à partir de 1986 CDC).	Bons auprès du public, dits bons sur « formule » car fondés sur le calcul d'une formule d'intérêts. Ce ne sont pas des fonds déposés, mais bien des titres d'emprunts, qui ne sont pas exclusivement réservés au « système bancaire ».
Financement direct auprès de la Banque de France : régi par le système des avances ou prêts directs de l'Institut d'émission au Trésor, dits aussi « concours de la Banque de France au Trésor ».	Emprunts à moyen ou long terme : considérés comme une ressource « non monétaire », car faisant appel à un signe monétaire « préexistant » et dont le comportement (du détenteur du titre de dette) est supposé stable.
Bons auprès du système bancaire : dits aussi « bons en compte courant » parce qu'ils sont dématérialisés. Concrètement, les banques détiennent un compte courant à la Banque de France, crédité de bons du Trésor lorsqu'elles en souscrivent. On parle aussi de « financement bancaire » des déficits publics.	Apports de la CDC (considérés comme « non monétaires », mais reclassés en 1986 en tant que monétaires). La CDC souscrit des bons en compte courant mais est considérée comme une institution d'épargne.
Fonds particuliers : comptes de dépôts dont disposent des particuliers (plus rarement des entreprises) auprès des comptables du Trésor. Ils sont souscrits depuis la fin du XIXe siècle par des particuliers qui préféraient faire tenir leur compte par une trésorerie publique plutôt qu'à des banques commerciales. Ces fonds étaient centralisés au Trésor (les derniers sont supprimés en 2001).	– Dépôts des correspondants « non monétaires » (collectivités locales, etc.) – Divers : en 1982, opérations de fin d'année, obligations cautionnées et opérations diverses, en particulier prélèvements éventuels des PTT sur les fonds déposés aux CCP.

Ce classement des modalités de financement du Trésor est effectué par le Conseil national du crédit, et sert de base à la fixation d'objectifs de croissance de la masse monétaire.

Le « circuit du Trésor » et le financement sécurisé des déficits

De tels modes de gouvernement administrés ou, dit plus péjorativement, « dirigistes » des finances, de l'économie et du crédit – assurés à la fois par la planification, le contrôle du système bancaire, le dirigisme des marchés financiers et la comptabilité nationale – ont rompu avec la longue période précédente du grand XIXe siècle libéral (de 1815 à 1935), et rendu les pouvoirs publics capables de déterminer ce qui est productif ou ce qui ne l'est pas, en favorisant l'investissement public. Qualifié de « keynésien », ce régime était en partie autofinancé : la direction du Trésor, au ministère des Finances, est en mesure de boucler le circuit de financement de l'économie en collectant, à travers son réseau d'institutions bancaires et financières, l'épargne disponible qu'elle a elle-même contribué à injecter par le canal de l'investissement et de la dépense publique. François Bloch-Lainé et Pierre de Vogüé, grandes figures du ministère des Finances rationalisent ainsi le système : « ramenée à ses données essentielles, l'art de la Trésorerie consiste pour le Trésor à tenter de capter sur le marché des capitaux, afin d'en assurer le retour vers ses caisses, les liquidités mises en circulation par le déficit budgétaire » [2]. La « nationalisation du crédit » se concrétise particulièrement, à partir de la Libération, à travers un arsenal de lois assurant la reprise en main du crédit et du système bancaire par les pouvoirs publics (contrôlé aux deux tiers par le secteur public et parapublic), la mesure-phare étant la nationalisation de la Banque de France en 1945, aux côtés des quatre grandes banques de dépôt : le Crédit lyonnais, la Société générale, la Banque nationale pour le commerce et l'industrie et le Comptoir national d'escompte de Paris.

Jusqu'au milieu des années 1980, l'État dispose donc de plusieurs moyens de financement de sa trésorerie. Quand le Trésor s'endette, il le fait alors principalement en collectant les ressources de son réseau d'épargnants (des particuliers avec les « guichets du Trésor », mais aussi des institutions bancaires). Ces correspondants du Trésor ont pour obligation de déposer leur trésorerie à l'État. En cela, ils approvisionnent les caisses du Trésor, qui fonctionne comme une banque de dépôt : il reçoit les sommes que ses correspondants déposent chez lui, et assure le règlement de leurs dépenses pour leur compte et sur leur ordre. Ces dépôts, dont l'État fixe lui-même les intérêts – et seulement pour les dépôts dits « à terme » – assurent à l'époque des ressources « spontanées » au Trésor, qui les centralise de façon passive, puisque les liquidités viennent à lui. Les ressources évoluent en fonction de l'inflation : plus la masse monétaire augmente, plus les correspondants du Trésor ont potentiellement de dépôts à effectuer au Trésor. Ces dépôts fonctionnent comme une « dette à vue », ils n'appartiennent pas au Trésor, mais il peut s'en servir dans la gestion de sa trésorerie au jour le jour.

Installé dans l'immédiat après-guerre, alors que le problème principal des gouvernants est de déployer des instruments de financement qui assurent, « en toutes circonstances » une sécurité maximale à l'État, le circuit du Trésor a permis de « payer » la reconstruction du pays et de l'économie « par la monnaie » [3]. En dehors de tout marché, il permet de couvrir les déficits de manière automatique, donnant un caractère accessoire au lancement par l'État d'emprunts à moyen et à long terme, et surtout évitant aux autorités de recourir aux avances de la Banque de France, dont le relèvement du plafond est soumis à un vote parlementaire considéré comme « traumatisant », « psychologiquement » compliqué, parce que pouvant emporter des conséquence sur « l'opinion ». En 1955, explique l'historienne Laure Quennouëlle-Corre, le Trésor est le premier collecteur de fonds (Banque de France mise à part) de l'économie française : « il recueille à lui seul plus de capitaux (695 milliards de francs) que le secteur bancaire (617 milliards) et en distribue plus (783 milliards) que l'ensemble des établissements publics et privés chargés d'octroyer des crédits (715 milliards) » [4].

Les composantes du circuit du Trésor

Le « circuit du Trésor », qui alimente les caisses de l'État, se compose :
– d'un réseau d'institutions financières et bancaires sous la tutelle du Trésor : la CDC et les Caisses d'épargne, le Crédit agricole, les grands organismes spécialisés (Crédit national, Crédit foncier de France) ;
– de l'ensemble des institutions dont la trésorerie est, au plan juridique, obligatoirement gérée par l'État.
Ces dernières sont regroupées en cinq catégories : budgets annexes, établissements publics et semi publics, collectivités locales, particuliers et entreprises (par exemple les comptes chèques postaux ainsi que les fonds particuliers déposés au Trésor). Dans une note sur « l'alimentation du Trésor », rédigée en 1972, on lit ainsi « qu'au cours des dix années envisagées [depuis 1960], le Trésor a privilégié certaines formes de ressources parmi toutes celles auxquelles il pouvait avoir recours », et que, « d'une manière plus générale, le Trésor n'a guère fait appel aux procédures de marché et la plus grande partie des besoins a été couverte par des ressources à caractère automatique (CCP, dépôts des correspondants) » (archives du Caef, ministère des Finances).
Pour faire face à ses besoins, le Trésor avait donc recours à des ressources dites « monétaires ». Le « dépôt des trésoreries par les correspondants » est complété par la souscription forcée de bons du Trésor par le système bancaire. Le système dit « des planchers » (v. encadré *infra*) contraint les banques, à partir de 1948, à détenir dans leurs portefeuilles une proportion conséquente de bons du Trésor en comptes courants (BCC) et à maintenir cette souscription obligatoire. La gestion administrée de la dette à court terme (dite aussi « dette flottante ») permet au Trésor de bénéficier de ressources peu onéreuses, dont il fixe lui-même le prix autoritairement, c'est-à-dire sans se confronter au libre jeu de l'offre et de la demande. Au surplus ces outils lui offrent un levier de contrôle sur la masse monétaire, *via* l'orientation des dépôts bancaires.

Le Trésor s'installe ainsi au cœur des rouages du contrôle de la masse monétaire et de l'usage bancaire des crédits, en étroite coopération, mais aussi en confrontation permanente avec la Banque de France, alors désignée aussi sous le terme d'Institut d'émission. Il s'agit donc d'un tout autre imaginaire politique organisé aux sommets de l'État. Non seulement, le financement de l'État (associé aujourd'hui à une charge de plus en plus insupportable) s'assimilait à des ressources spontanées, peu coûteuses et systématiques mais, surtout, les dispositifs de trésorerie articulaient étroitement différents pans des politiques publiques : celles de l'économie, du budget, de la monnaie et du crédit [5]. Des hauts fonctionnaires comme F. Bloch-Lainé ou Jean Saint-Geours, pivots de la génération dite « interventionniste » des débuts de la IV^e^ République, ont particulièrement incarné cette figure du « grand serviteur de l'État », précisément parce qu'ils ont été enclins à admettre l'administration de la finance comme de l'économie pendant la période de reconstruction, ainsi qu'à « tolérer » la part maudite de cette politique que constituait l'inflation, et ce au nom d'une certaine représentation de la grandeur de l'État et de l'intérêt général. Mais une telle conception du rôle de l'État a constitué un héritage fragile, stigmatisée d'ailleurs très tôt, dès la fin des années 1950. Peu à peu, l'objectif de croissance va s'effacer derrière la question de l'orthodoxie « monétaire » des financements du Trésor. À partir du moment où la lutte contre l'inflation devient un objectif central des pouvoirs publics, notamment avec les premiers plans de stabilisation, les modes de financement sont constitués en problèmes en tant que tels.

Le plancher de bons du Trésor en comptes courants

On appelle bons « en comptes courants » des bons qui ne donnaient pas lieu, contrairement aux bons dits « sur formules », à l'établissement d'un titre papier détenu en propre et matérialisant l'emprunt, son taux et son échéance, mais étaient simplement gérés par la Banque de France laquelle tenait, dans ses livres, des comptes au nom des détenteurs de bons. À partir de 1948 jusqu'en 1967 (date de la suppression définitive du plancher), les banques étaient contraintes de détenir dans leur portefeuille un volume minimum de bons du Trésor, en rapport avec leurs dépôts. Le plancher n'était autre que le pourcentage de disponibilités qu'elles devaient obligatoirement placer en bons du Trésor, et en deçà duquel il est interdit de descendre. Cette technique assurait, à la façon d'un emprunt forcé, une certaine masse de souscriptions. Mais surtout, le plancher constituait un instrument de la politique du crédit : en le faisant varier en hausse ou en baisse, on limitait ou, au contraire, on augmentait les disponibilités à court terme des banques, et par là même les possibilités de crédit qu'elles offraient aux particuliers. Ce système, amendé et progressivement réduit (conformément à une baisse régulière du taux du plancher) sera finalement remplacé, d'abord par le « coefficient de trésorerie » (qui ouvrait la possibilité d'introduire des « crédits à moyen terme » aux côtés des bons du trésor dans le montant légal maintenu en portefeuille), puis par le mécanisme des « réserves obligatoires », qui obligeait les banques à déposer à la Banque de France une partie de leurs disponibilités.

La trésorerie au banc des accusés de l'inflation

En effet, les instruments de trésorerie administrés sont identifiés par la Banque de France, le Conseil national du crédit et les réformateurs libéraux du Trésor comme une des causes, directement traitables, de l'inflation conçue, conformément à une version pratique de la théorie quantitative de la monnaie, comme s'expliquant par l'excès de création monétaire par l'État dans l'économie. Dès les premières années de la V^{e} République, le plancher est assoupli. Avec le passage de Valéry Giscard d'Estaing au ministère des Finances et des Affaires économiques, la démonstration de la capacité des gouvernants à agir contre l'inflation passe par des expérimentations introduisant une dose de marché au sein des mécanismes de financement réglementaires du Trésor. En mars 1963, la réintroduction, pour l'émission des bons du Trésor auprès du système bancaire, de la technique de l'adjudication qui consistait à rétablir une séance ponctuelle de vente aux enchères des bons du Trésor, en lieu et place de la souscription obligatoire et permanente à laquelle donnait lieu le plancher (on parlait d'émission à robinets ouverts), fait émerger une dissension au ministère des Finances. Maurice Pérouse, le directeur du Trésor de l'époque, fait savoir ses fortes réticences, arguant que la trésorerie et le financement de l'État seraient sans cesse mis en situation de crise. De même, l'activisme des pouvoirs publics qui consiste à détricoter les dispositifs de financement hors marché ne fait pas l'unanimité au sein même des services des Finances. Par exemple, pour le Service des études économiques et financières (SEEF, ancêtre de la direction de la Prévision et de tradition plus « keynésienne »), non seulement l'inflation n'est encore « qu'un risque parmi d'autres » – comme par exemple celui de la récession –, mais surtout les techniques de financement du Trésor n'en sont pas entièrement responsables. Ce point de vue est partagé par les services du Trésor, qui ne cessent de rappeler aux décideurs politiques que, bien plus que l'outil de financement en lui-même, c'est surtout le déficit budgétaire et la charge à financer qui posent problème, et sont la cause d'une importante création monétaire. La réémergence d'un dispositif de marché – qui rend possible la confrontation d'une offre et d'une demande d'emprunts publics – visait à clarifier la notion même d'endettement du Trésor vis-à-vis de l'extérieur et devait produire un État soucieux du prix de son financement et vigilant, voire discipliné, quant à sa taille budgétaire et à ses contours monétaires. De fait, dès les premières expérimentations de 1963, les services commencent à s'inquiéter des taux

consentis par le marché, qu'ils ne maîtrisent plus, contrairement aux taux fixes du plancher qui indexait les ressources du Trésor sur les dépôts bancaires. En 1963 les services constatent que « par l'incidence de mesures délibérées prises dans le cadre de notre politique monétaire générale […] les baisses successives du "plancher" de bons du Trésor des banques depuis deux ans (ramené en un an de 25 % à 15 % des dépôts) ont non seulement tari, mais transformé en charge un mécanisme qui assurait jusqu'à alors à la trésorerie des ressources pratiquement indexées sur l'évolution des dépôts bancaires » [6].

Par ailleurs, la dimension « bancaire » du circuit du Trésor (tout particulièrement les comptes courants postaux) fait l'objet de critiques. Les banques lui reprochent de provoquer la distorsion des marchés de l'argent en détournant l'épargne des dépôts bancaires vers les caisses du Trésor. En somme, on voit poindre la mise en cause de cet arrangement d'État qui concurrence les réseaux bancaires classiques, tout en bénéficiant d'attributs légaux le plaçant au-dessus de la mêlée des agents financiers. En 1963, une note du Premier ministre Georges Pompidou adressée à V. Giscard d'Estaing, ministre des Finances, vient poser dans le domaine de la « gestion de la trésorerie publique » ce qui doit à terme devenir les « grands principes » « durables » des « mécanismes financiers » et du système monétaire : « Le découvert annuel de la Loi de Finances sera limité à un niveau tel que le solde des opérations à caractère définitif et des prêts à long terme puisse être couvert par des ressources réelles d'épargne, à l'exclusion de toute création nette de monnaie ». En conséquence : « Les émissions du Trésor, à court, moyen et long terme, doivent s'adapter, par des mécanismes appropriés, aux conditions existant sur le marché monétaire et sur le marché financier ». Enfin, le nouveau dogme doit fournir « plus de souplesse à la gestion » en développant la part des émissions « réalisées par voie d'adjudication au détriment de celles correspondants à des souscriptions obligatoires à taux fixe […] pour se rapprocher davantage des conditions de marché » [7].

Ainsi l'enjeu politique de l'analyse historique de la trésorerie d'État ne réside pas tant dans le problème du financement direct par la Banque de France, qui a toujours été réglementée dans le cadre d'avances plafonnées – qui persistent d'ailleurs y compris après « la loi de 1973 », devenue célèbre dans le débat politique contemporain et censée interdire cette pratique [8] –, mais bien plutôt dans les structures d'alimentation du Trésor (administrées ou « en marché », « négociables ou non négociables », et plus ou moins « monétaires »), ainsi que dans leur degré d'encastrement vis-à-vis des politiques du crédit et de la monnaie.

Comment le Trésor a réappris à être un « emprunteur comme un autre »

Les réformes successives des années 1960-1970 ont « consisté à disloquer les privilèges que s'arrogeait le Trésor », et visaient à « introduire un peu de libéralisme », pour reprendre les termes de Jean-Yves Haberer [9]. Mais ces transformations n'ont lieu que pas à pas, avec une introduction progressive des logiques de marché au sein de cette architecture administrée. Au début des années 1960, face aux premières velléités de réforme, les services du Trésor rappellent combien l'introduction de techniques non réglementées et soumises aux prix des marchés ne devaient en aucun cas être dé-corrélée de la conjoncture économique, qui exige plus ou moins d'activisme monétaire et économique de la part des pouvoirs publics. S'il faut bien adapter la nature des ressources mobilisées (administrées ou « en marché ») aux circonstances budgétaires et économiques, il ne doit pas être question de « briser l'outil » [10]. En somme, l'adjudication ne doit être préférée au plancher que si les déséquilibres de la loi de finances ne sont pas excessifs. Le financement automatique et peu onéreux que procurent les ressources administrées n'est pas indésirable dans l'absolu et peut constituer, dans certaines situations, un levier précieux : « il est même des circonstances de conjoncture dans lesquelles le recours par le Trésor à la création de monnaie ne peut être condamné et peut être souhaitable », comme le rappelle M. Pérouse [11]. Mais ce lien

à la conjoncture dans l'arbitrage effectué chaque année par les hauts fonctionnaires est précisément ce qui va disparaître sous le coup des réformes dites « Debré-Haberer » menées de 1966 à 1968 – Michel Debré est ministre de l'Économie et des Finances, et J.-Y. Haberer son conseiller au cabinet. En effet, celles-ci donnent le coup de grâce aux « bons du plancher », et les font définitivement disparaître du paysage financier français [12]. J.-Y. Haberer, jeune énarque et inspecteur des Finances de trente-cinq ans est alors de « retour d'une mobilité aux États-Unis », au cours de laquelle il a été « fasciné par la vitalité des marchés » [13]. Reprenant en main le dossier de la réforme de la trésorerie, il parle explicitement de l'objectif de « démanteler le circuit [et] tous ces mécanismes automatiques qui faisaient que le Trésor, sans bouger le petit doigt, était irrigué de liquidités qui lui arrivaient de tous les circuits financiers français ». Pour son inspirateur principal, qui deviendra directeur du Trésor en 1978, ces transformations ont consisté à obliger l'État à « vivre comme un emprunteur, c'est-à-dire à se poser les questions de l'emprunteur sur le coût de l'emprunt et le service de la dette » [14]. Mais cette représentation d'un État s'appliquant à lui-même, sur le mode du « cela va de soi », les problématiques d'un emprunteur « comme les autres », défendue par Haberer et qui préfigure la philosophie contemporaine de l'émission de dette souveraine compétitive sur les marchés financiers internationaux, heurtait de front un autre sens de la normalité, celui d'une trésorerie administrée, qui s'était solidement ancré aux sommets de l'État depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il suffit, pour l'attester, de relire M. Pérouse qui affichait un scepticisme complet devant la volonté des pouvoirs publics de recourir plus systématique à l'emprunt « de marché » qui semblait se profiler dès 1963 : « Si les mesures étaient adoptées, l'État serait rapidement privé de toutes ses ressources à court terme […]. L'emprunt à long terme est pourtant pour l'État une technique périlleuse. Obligé de procéder par grandes opérations, contraint de mettre en jeu le crédit public et donc de réussir à tout coup, il doit s'assurer une marge de sécurité, en consentant des conditions pour lui très onéreuses, et en occupant durablement le marché » [15]. De fait, la fin de tels circuits privilégiés va produire un effet de dévoilement sur le coût « réel » du financement de l'État. Comme l'observent les services, « le recours plus fréquent du Trésor aux procédures du marché et l'abandon d'une partie des ressources automatiques auront pour conséquence l'apparition explicite du volume et du coût de la dette publique. C'est pourquoi l'adoption du modèle proposé ne peut être que progressive » [16].

Par la suite, les années 1970 ont donné lieu à un arbitrage permanent de la direction du Trésor entre le recours à des ressources dites « monétaires » et la mobilisation des ressources dites « non monétaires » (v. *supra* tableau). Ce diptyque va continuer de structurer le financement de l'État, en laissant la possibilité de composer, selon les conjonctures économiques, entre ces différents instruments. Bien que la ligne de partage des eaux entre ressources monétaires et non monétaires soit largement « conventionnelle », comme le reconnaissent les acteurs de l'époque, la doctrine de « neutralité » monétaire du Trésor consiste à dépasser le financement par le crédit bancaire à court terme, classé comme « monétaire » et donnant lieu à la création d'un moyen de paiement nouveau, afin d'aller chercher des ressources « d'épargne préexistante », collectée dans le public qui ne donne pas lieu à création monétaire mais à un simple « transfert » [17].

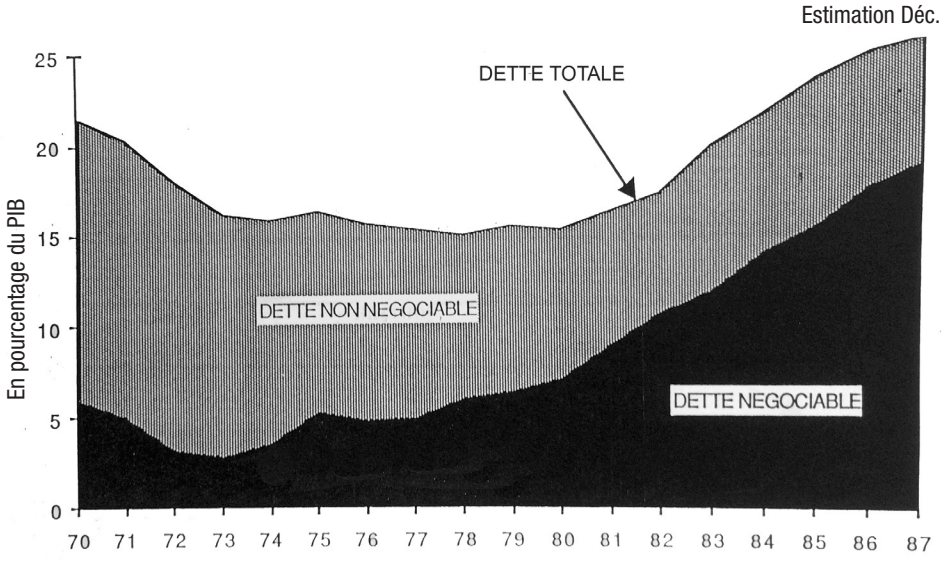
Les décennies des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980 ont été consacrées à l'approfondissement de cette doctrine du Trésor, avec une propension à la systématisation du recours à des financements conçus comme « non monétaires », bien que les épisodes de relances budgétaires (Chirac en 1975, et Mitterrand-Mauroy en 1981) perturbent à la marge cette stratégie au long cours. À partir de 1974, face aux déficits publics qui deviennent systématiques [18], l'administration des Finances s'investit dans la conquête de technologies d'emprunts concurrentielles en privilégiant la dette à moyen et long terme (dette consolidée) par rapport à la dette contractée auprès du système bancaire (dette flottante). Pour cela, le Trésor œuvre à développer sa « place financière » en cherchant, avec une moindre inflation et une fiscalité favorable, à proposer aux souscripteurs potentiels, notamment étrangers, des emprunts obligataires rentables. Le financement monétaire ou la dette administrée étant désormais frappés d'illégitimité dans

les sphères du pouvoir, afin de servir l'intérêt général et de diminuer dans la mesure du possible le coût du financement de l'État, de plus en plus exclusivement réalisé sur les marchés, il convient de mettre en place les conditions d'une dette compétitive, « négociable », et désirée par les investisseurs. Pour faire face au ralentissement de la croissance et au creusement des déficits publics de la période, il ne reste alors, dans la gamme des options disponibles, que la solution du financement obligataire.

La « neutralité monétaire » du Trésor, qui n'est autre que l'extinction progressive de la pluralité des modes de financement de l'État, s'est donc imposée pas à pas : d'abord en temps de paix budgétaire, en même temps que certains réformateurs faisaient l'éloge de la discipline monétaire et financière de l'État que seule permettait d'offrir l'expérience du coût « réel » de la dette, *via* les taux consentis par le marché, puis de façon accélérée et sur le mode d'un simple développement « technique » à partir des années 1980. En effet, le fait d'aller plus loin dans la mise en marché de la dette publique et le développement de la place financière se présente comme une « nécessité » technique, à défaut de rouvrir la boîte de Pandore de mécanismes administrés, dès lors considérés comme appartenant à l'histoire presque poussiéreuse « des temps de guerre ». C'est ainsi qu'en 1983, J.-Y. Haberer, alors devenu directeur du Trésor rédige pour le gouvernement socialiste au pouvoir, qui éprouve de sérieuses difficultés budgétaires, une note verrouillant l'horizon des possibles politiques. Une expertise « technique » qui sonne comme un rappel à l'ordre de l'unique chemin historique légitime pour le financement de l'État et destinée à immuniser le Trésor contre toute potentielle « aventure monétaire » de la gauche, ou tentative « d'un retour en arrière » dans les solutions possibles pour le financement de la dette, *via* un recours accru au monétaire et au réglementaire[19] : les « projections [pour 1983] mettent ainsi clairement en évidence les problèmes que pose le financement de déficits budgétaires croissants par le recours à des ressources dont le coût et le volume sont déterminés par le jeu des marchés. Pour autant, le retour à des solutions qui procureraient d'autorité au Trésor des ressources à des taux artificiellement réduits – sous forme par exemple de planchers de bons du Trésor imposés aux établissements bancaires – ne me paraît pas devoir être envisagé, tout au moins dans l'immédiat. Il marquerait en effet un retour à des pratiques d'affectation autoritaire des ressources, héritées des temps de guerre ».

Le recours au marché devient « naturel » : il n'est plus que le moyen technique évident de financer un écart entre des dépenses publiques et des recettes. Et il va de soi que la dette est un produit négociable (et non réglementé) qui se contracte sur un marché, et dont le prix (les taux d'intérêts) est déterminé par le bon vouloir des créanciers privés « demandeurs » (ou pas). L'économiste Jacques Percebois explique que les ressources non négociables et monétaires – le circuit du Trésor et le placement de la dette auprès du public, avec un taux fixé administrativement –procuraient, jusqu'au début des années 1970, les trois quarts des ressources nécessaires au financement des déficits de l'État (66 % en 1975). En 1991, la proportion est inversée : les ressources négociables, qui font l'objet de cotation, constituent 78,5 % de la dette publique, et 93 % en 1993[20]. La grande réforme de libéralisation (et d'unification) des marchés de capitaux et de modernisation de la dette publique, qui a lieu lors du premier passage de Pierre Bérégovoy au ministère des Finances (de 1984 à 1986), et les décennies qui ont suivi ont installé durablement le paysage de marché pour le financement de la trésorerie d'État, avec une organisation modernisée – le bureau A1 chargé du financement de la trésorerie est devenu une petite « salle de marché » au sein de Bercy –, nécessaire à la « commercialisation » internationale de la dette française (v. Focus après la présente Notice).

Image d'archives de la direction du Trésor (1987)



La mesure des passifs de l'État : le périmètre comptable de la dette et le débat public

Détenue par les investisseurs privés, vendue par les banques commerciales et échangée sur les marchés financiers, la dette publique est devenue l'objet de toutes les attentions. Son niveau (en volume et rapportée au PIB) ainsi que son émission régulière sont scrutés de près par les décideurs publics, qui ne veulent surtout pas porter atteinte au précieux « crédit » de l'État. De la même façon, la soutenabilité de cette dette et la solvabilité de l'État (v. Notice 1) sont surveillées par les créanciers privés qui, avant de consentir un prêt (et de proposer un prix) aux gouvernements, s'informent du risque de défaut du « souverain ». C'est ainsi que le volet souverain de l'évaluation des agences de notation financières a pris une importance stratégique au milieu des années 1970, précisément au moment où la dette administrée cédait sa place à la dette de marché. Alors que pendant les Trente Glorieuses, les États ne dépendaient pas exclusivement des marchés de capitaux pour financer leurs dépenses publiques, à partir du moment où l'État redevient un « emprunteur » parmi d'autres sur les marchés, les gouvernants commencent à se soucier de la qualité de leur signature financière et contrôlent de près le crédit et l'image d'emprunteur de l'État auprès de la communauté des professionnels de la finance. Dans ce cadre, les agences de notation reprennent du poids.

De même, avec l'UEM (v. Notice 4), le problème de la mesure des dettes est devenu central. Les célèbres seuils de 60 % de dette et 3 % de déficit publics rapportés au PIB, connus comme les « critères de Maastricht » ou « critères de convergence », ont en effet fonctionné comme des preuves chiffrées de la solidité du processus de construction de la monnaie unique. Les ratios devaient en effet garantir la convergence des politiques économiques et budgétaires de la zone monétaire européenne en « indiquant » l'effort d'harmonisation budgétaire consenti par chacun des États pour converger vers un projet économique, monétaire et politique commun [21]. Mieux, les critères devaient fonctionner comme des verrous permettant d'empêcher ce qui était compris comme les « erreurs » ou « échecs » du passé, en « limitant la taille du secteur public dans l'économie », d'œuvrer à limiter la fiscalité « handicapant l'efficience de l'économie et la créa-

tion d'emplois »[22]. Les critères complétaient donc sur le terrain statistique la discipline budgétaire et monétaire des États, censée déjà être fournie par les marchés. Bien qu'au départ, des économistes aient dénoncé leur caractère arbitraire, ces « valeurs chiffrées », à force d'usages multiples, ont fini par s'imposer dans la vie politique et dans le débat public. Les ratios de dette et de déficit sont en effet scrutés sans relâche par une nébuleuse du chiffre, composée des États membres de la zone euro, de leurs administrations statistiques et financières, des journalistes qui les mobilisent dans leur traitement de l'actualité ainsi que des professionnels de la finance, qui s'approprient ces figures quantifiées dans leurs activités d'évaluation (agences de notation, investisseurs, analystes bancaires, etc.). Aujourd'hui, ces mêmes valeurs numériques servent de justification aux importantes divergences dans la valorisation financière des États par les créanciers privés, remarquables dans les écarts de taux (*spreads*) consentis par les créanciers privés (entre la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, sans parler de la Grèce).

L'évaluation des États par la notation souveraine

Les notes financières émises par les agences de notation sont la forme objectivée (par un système de scores, de notes et de lettres) et standardisée d'évaluations sur la capacité d'un emprunteur ou émetteur de dette (gouvernement, municipalité, entreprise privée, banque) à rembourser ses dettes et à faire face aux échéances de paiement des intérêts. Bien que l'on dénombre actuellement environ 130 agences de notation financière dans le monde, qui pour beaucoup n'exercent que dans un pays ou dans un secteur en particulier, trois agences dont le siège social est aux États-Unis, Moody's (créée en 1909), Standard and Poor's (créée en 1916), et Fitch (créée en 1924, qui siège aussi aux États-Unis et en Grande-Bretagne) dominent le marché et engrangent d'importants profits. Pour aboutir à une note souveraine, les agences décrivent quantitativement et qualitativement l'entité notée, en listant une série de critères qui permettent de jauger de la « capacité » et de la « volonté » d'un État (ou autre émetteur) à rembourser sa dette dans le temps, et à éviter de faire défaut sur tout ou partie de ses engagements financiers. Ces critères peuvent être des facteurs « généraux » – tel que le revenu par habitant, la croissance du PIB, l'inflation, la dette extérieure, le niveau de développement économique, l'historique des défauts du pays sur sa dette –, mais aussi des facteurs « sociopolitiques » – tels que la probabilité d'une révolution, les résultats électoraux de l'extrême droite ou de l'extrême gauche, les régularités du jeu politique, le taux de syndicalisation, la stabilité du pouvoir exécutif, la neutralité monétaire du Trésor (*via* le degré d'indépendance des banques centrales), la « facilité » d'un État à mettre en œuvre les réformes structurelles balisées par les organisations internationales, etc. – qui pourraient affecter la volonté ou la solidité de l'engagement à payer la dette. En jouant souvent un rôle de prescripteurs des politiques publiques à conduire et des réformes à adopter par les États (plan d'ajustement structurel, réduction des déficits publics, réforme des retraites, renfort de l'indépendance des banques centrales), les agences de notation fonctionnent comme des sentinelles veillant au maintien d'un ordre institutionnel et politique satisfaisant pour les investisseurs privés.

Avant de pouvoir « mesurer » et observer la dette publique, il a fallu « convenir » de son périmètre[23]. La comptabilité européenne dite « maastrichtienne » mesure une dette publique dite « brute », c'est-à-dire faisant la somme des passifs, autrement dit des engagements financiers des administrations publiques (au-delà du seul périmètre de l'État donc), sans tenir compte des actifs, que ceux-ci soient financiers ou non. Le fait de prendre en compte les actifs – financiers et mobiliers (titres que détient l'État sur le reste des agents financiers et économiques), patrimoniaux (par ex. espaces naturels, monuments historiques…), immobiliers ou immatériels (formation par l'Éducation nationale) – serait plutôt de nature à diminuer fortement l'inquiétude liée au « ratio » de dette rapporté au PIB. L'indicateur dette/ PIB ne s'intéresse qu'à une partie du compte du bilan des administrations publiques : le passif financier. Ce choix, qui ne véhicule pas une image « symétrique » des comptes de la puissance publique, tient en partie à l'ob-

jectif « disciplinaire » assigné à ce critère de mesure par la Commission européenne. Il est « juridiquement » contraignant, c'est-à-dire inscrit dans le cadre du PSC : lorsqu'un pays dépasse les ratios, il peut être soumis à une procédure pour déficit excessif, et encourt des sanctions. Or si le dépassement du cap des 60 % de dette/ PIB a vite plané comme une « menace » sur l'État français, il fut pourtant franchi dès l'année 2003.

Dette rapportée au PIB en % (1949-2014)

1949	28,6	**1966**	14,7	**1983**	26,7	**2000**	57,3
1950	27,4	**1967**	15,2	**1984**	29,1	**2001**	56,9
1951	22,8	**1968**	15,3	**1985**	30,6	**2002**	58,8
1952	23,5	**1969**	14,5	**1986**	31,1	**2003**	62,9
1953	25,8	**1970**	12,4	**1987**	33,3	**2004**	64,9
1954	24,8	**1971**	10,8	**1988**	33,2	**2005**	66,4
1955	23,7	**1972**	8,8	**1989**	34	**2006**	63,7
1956	23,2	**1973**	12	**1990**	35,2	**2007**	63,8
1957	24,1	**1974**	18	**1991**	36	**2008**	67,5
1958	27,3	**1975**	22	**1992**	39,7	**2009**	78,1
1959	27,1	**1976**	25	**1993**	46,2	**2010**	84,2
1960	22,1	**1977**	19,7	**1994**	49,4	**2011**	85
1961	19,3	**1978**	21,1	**1995**	55,5	**2012**	89,2
1962	20,4	**1979**	21	**1996**	58	**2013**	92,2
1963	19,7	**1980**	20,7	**1997**	59,3	**2014**	95,1
1964	17,5	**1981**	22	**1998**	59,4		
1965	15,2	**1982**	25,3	**1999**	58,8		

Sources : C. Reinhart, Camen M. and Kenneth S. Rogoff, "From Financial Crash to Debt Crisis", NBER Working Paper *15795, March 2010, et données INSEE.*

Le chiffre de la dette comme événement politique

En juillet 2005, le ministre des Finances Thierry Breton, pour présider une commission d'information sur la dette publique, mandatait Michel Pébereau, président du conseil d'administration de la banque BNP Paribas, inspecteur des Finances et ancien haut fonctionnaire du Trésor, parti dans le privé en 1982 avec l'arrivée de la gauche au pouvoir. Le « rapport Pébereau » a fait date parce qu'il a introduit la dette dans le débat public, et qu'il est parvenu à en faire moins un « épouvantail » idéologique, agité par des réformateurs libéraux afin de réduire les dépenses publiques et le poids de l'État dans l'économie [24], qu'une menace universelle pesant sur l'intérêt général et intéressant au premier chef l'ensemble de la classe politique. L'habileté de la commission Pébereau a résidé dans sa capacité à mobiliser en son sein des personnalités censées représenter la pluralité de la société dans l'enceinte miniature d'un cénacle d'experts – professionnels de la politique, de droite comme de gauche, chefs d'entreprises, directeurs d'administration centrale, syndicalistes, journalistes et personnalités scientifiques reconnues, économistes, etc., – faisant de la pédagogie sur une version dramatique et « non partisane » du problème. Conformément à cette tactique de publicisation du « fait de la dette », la commission a cherché à construire un événement médiatique, notamment en laissant fuiter dans la presse un chiffrage insolite et inquiétant. Les médias évoquent alors que le véritable ratio dette/ PIB ne gravite pas autour du chiffre officiel de 66 %, mais avoisine plutôt le double, soit entre 120 % et 145 %. Le 29 novembre 2005, l'AFP parle de 2 000 Mds € de dette, alors qu'à l'époque la dette

brute notifiée par l'INSEE à la direction statistique Eurostat de la Commission européenne est de 1 100 Mds €. Pour procéder à ce calcul qui a « mis le feu » (*La Tribune*, 18 novembre 2005), la commission a additionné à la dette financière contractée sous forme d'emprunts par l'État sa « dette implicite », soit les engagements de l'État vis-à-vis du paiement des retraites à ses fonctionnaires, estimés à 900 Mds €. L'opération comptable, qui alourdit la dette brute en rajoutant un type de passif, revenait en fait à outrepasser les conventions comptables à l'époque stabilisées en Europe, et qui consistaient certes à chiffrer ces engagements implicites comme une charge future, mais en les cantonnant à l'annexe du bilan, c'est-à-dire sans les rajouter au ratio dette/ PIB.

Depuis, l'état du débat sur les normes comptables européennes – édictées par le système européen de comptes (SEC) – a évolué, et la mise en « dette » des dépenses sociales et publiques, inspirée de la comptabilité financière privée, tend à s'imposer, tout particulièrement en ce qui concerne l'obligation de paiement des retraites présentes et futures.

Pédagogie comptable et générations futures

Le diagnostic Pébereau véhicule aussi une causalité exclusivement budgétaire, et non monétaire, de la dette : le principal responsable est un excès de dépense publique, associé à l'échec des politiques keynésiennes socialistes de 1981 – le rapport Pébereau fait remonter l'origine de la dette publique non pas aux années 1960 ou 1970, mais bien à 1980. Enfin, la force du rapport Pébereau a aussi été d'arrimer le problème des finances publiques à une cause difficilement contestable, l'environnement. En chiffrant les charges à venir, « les générations futures » sont installées sur la scène économique et budgétaire du débat politique comme un acteur central, en lieu et place des classes sociales ou des catégories socioprofessionnelles. Dans cette version, il importe, grâce à l'orthodoxie budgétaire et monétaire (l'équilibre et la contention de la création monétaire du Trésor national ou européen) et aux politiques d'austérité (programmes d'ajustement structurels et de diminution de la dépense publique) de préserver le groupe, socialement informe, des générations futures, victime d'une dette excessive dont elle devra payer la charge. Mais face à cette pédagogie comptable de la dette, une autre version du problème, encore minoritaire, tente de faire de la « contre-pédagogie », y compris comptable. Cette alternative, aujourd'hui rejointe par des acteurs de la société civile (Attac, le Comité pour un audit des dettes publiques, etc.) est au départ portée par les économistes de l'OFCE, régulièrement présentés comme « nouveaux keynésiens », c'est-à-dire valorisant le rôle de la dépense publique et du soutien de la consommation et de la demande (plutôt que de l'offre) afin de produire une croissance économique durable. Ces chercheurs ont tenté de relativiser le caractère urgent et catastrophiste du problème, en le reconnectant à d'autres variables et enjeux économiques (chômage ou croissance). De même, ces chercheurs ont proposé une contre-quantification, en chiffrant non pas une dette/ habitant (soit un passif public/ habitant), mais un actif public/ habitant. Alors que les chiffres liés au rapport Pébereau faisaient valoir une dette publique de 1 100 Mds €, soit 17 700 € par habitant, 32 000 € par foyer fiscal, 40 000 € par actif ou encore 41 000 € par ménage, le contre-chiffrage de l'OFCE se réappropriait de façon positive les générations futures, en concluant plutôt à une richesse du « nouveau-né » français : « Les actifs physiques représentaient quatre fois le PIB de la France en 1993, 5,2 fois en 2003. Les avoirs nets de la France sur l'étranger sont faiblement positifs, de l'ordre de 9 % du PIB en 2005 : le nouveau-né français est donc riche en moyenne, à sa naissance, de 166 000 euros (la somme des patrimoines publics et privés, divisée par le nombre d'habitants). » [25]

La crise financière privée des *subprimes* a aussi largement bousculé les représentations comptables « brutes » de la dette. En effet, en intervenant pour prêter directement des liquidités aux établissements bancaires – recapitalisation –, le Trésor, et donc l'État, a augmenté son actif financier (les banques étant en dette vis-à-vis de lui). Dès lors, les pouvoirs publics ont été soucieux de faire apparaître cela dans les comptes ou, tout au moins, de minimiser la dégradation de la dette engendrée par la crise financière, que ce soit à travers cette aide aux banques du secteur public ou par le manque de croissance occasionné par l'assèchement des liquidités bancaires.

Seulement, la dette dans son format comptable « brut », c'est-à-dire prenant en compte exclusivement les passifs et dépenses de l'État, n'était pas en mesure d'accomplir cet effet de relativité. Dans ces circonstances, le 31 mars 2009, une notification statistique de l'INSEE a fait émerger une dette nette, soit une dette brute de laquelle on a retranché les actifs financiers, autrement dit les crédits et titres de créances négociables détenus par les administrations publiques sur le reste du système financier privé [26]. Une telle mesure « nette » de la dette permettait de rendre visible, en les faisant valoir sur un plan comptable, les prêts consentis par l'État aux banques commerciales sous forme de créances dans l'actif public.

• • • En septembre 2014, l'INSEE faisait état du franchissement du cap symbolique des 2000 Mds € de dette publique. Un tel événement statistique a donné lieu à de nombreux commentaires médiatiques et politiques qui reproduisent, naturellement, une version strictement budgétaire du problème de la dette, où sont convoquées les générations futures, prétendument victimes universelles de la dette, sans jamais préciser que cette catégorie recoupe en fait un public très hétérogène. Parmi les plus privilégiés de ces enfants, certains n'hériteront pas du fardeau des passifs de l'État, mais au contraire des rentes privées placées par leurs aïeux dans des titres de dette (actifs financiers détenus sur l'État en obligations du Trésor) quand d'autres, plus démunis, pourront difficilement compter sur les dépenses sociales, fragilisées par les politiques d'austérité et de réduction de la dépense publique qui s'appuient sur ce diagnostic strictement budgétaire de la dette. En définitive, la dette se révèle être un problème public « amputé », au sens où l'arrangement monétaire et financier anti-inflationniste et « de marché », qui la rend extrêmement contraignante, est évacué du domaine de la discussion démocratique.

Benjamin Lemoine

Notes

1. F. Bloch-Lainé et Pierre de Vogüe, *Le Trésor public et le mouvement général des fonds*, PUF, 1960.

2. *Id., ibid.*

3. J.-P. Patat et M. Lutfallah, *Histoire monétaire de la France au xx^e siècle*, Economica, 1986, p. 121.

4. L. Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Comité pour l'histoire économique et financière, 2000.

5. *Cf.* Éric Monnet, *Politique monétaire et politique du crédit en France pendant les Trente Glorieuses, 1945-1973*, thèse de doctorat, EHESS.

6. Le Trésor comptabilise un « manque à gagner » d'environ 5,7 Mds F (note du Trésor, 14 janvier 1963, Caef).

7. Décembre 1963, « Projet soumis par le ministre des Finances et des Affaires économiques » (direction du Trésor, archives du Caef).

8. La réévaluation de ces plafonds est d'ailleurs votée par le Parlement. *Cf.* V. Duchaussoy, « L'État livré aux financiers ? La loi du 3 janvier 1973 sur la Banque de France », La vie des idées.fr, 1^er juillet 2014.

9. Entretien de l'auteur avec J.-Y. Haberer en 2011.

10. Pour reprendre une expression de M. Pérouse au sujet des « bons sur formule auprès du public », autre technique de financement du Trésor critiquée à la même époque.

11. Paris, le 8 avril 1966, note du directeur du Trésor pour le ministre, « Réflexions sur l'aisance de la trésorerie ».

12. Le passage de Michel Debré rue de Rivoli est marqué par de nombreuses réformes qui donnent plus d'autonomie aux banques dans leur allocation du crédit aux autorités administratives et poursuivent la remise en cause du circuit du Trésor. Les planchers sont définitivement supprimés en 1967, quand M. Pérouse quitte la direction du Trésor.

13. Entretien avec J.-Y. Haberer préc.

14. Entretien avec J.-Y. Haberer, réalisé par L. Quennoüelle-Corre en 1995, archives orales du CHEFF.

15. « Note sur les propositions de réforme concernant les mécanismes de financement 1963 et mesures pour 1964 », archives du ministère des Finances, Caef.

16. « L'alimentation du Trésor », note de 1972, ministère des Finances, Caef.

17. « Le Trésor et le financement du déficit budgétaire depuis 1975 », note de 1977, ministère des Finances, Caef.

18. Le solde de la LF, proche de l'équilibre entre 1964 et 1974, devient, à partir de cette date, systématiquement déficitaire. *Cf.* Maurice Baslé, *Le budget de l'État*, La Découverte, 1997, p. 50.

19. J.-Y. Haberer, « Note pour le ministre », direction du Trésor, 27 janvier 1982, archives du Caef.

20. J. Percebois, *Économie des finances publiques*, Armand Colin, 1991.

21. On comptait cinq indicateurs aux côtés du déficit et de la dette : l'indice des prix à la consommation (mesure de l'inflation), la stabilité du taux de change et la balance des paiements.

22. Nous mettons entre guillemets des propos traduits de Marco Buti et Gabriele Giudice, "Maastricht Fiscal Rules at Ten", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, pp. 823-848, 2002 (p. 823).

23. *Cf.* Alain Desrosières, *L'argument statistique. Gouverner par les nombres*, Presses de l'École des Mines, 2008.

24. À l'époque, peu de supports de presse jugent idéologique cette expertise, hormis *L'Humanité dimanche* qui dénonce en 2007 « L'intox sur la dette publique ».

25. Jérôme Creel et Henri Sterdyniak, « Faut-il réduire la dette publique ? », *Lettre de l'OFCE. Observations et diagnostics économiques*, n° 271, 13 janvier 2006.

26. « De la dette au sens de Maastricht à la "dette nette" », *Informations rapides*, INSEE, n° 89, 31 mars 2009.

Focus

Gestion de la dette et marchés financiers

Une facette assez méconnue de la dette publique est celle qui renvoie à l'organisation et à la « tenue » du marché des emprunts d'État – dit aussi marché de la dette souveraine –, qui permet d'assurer et de garantir de façon stable et durable le financement de la trésorerie publique par les créanciers privés et les professionnels de l'épargne, souscripteurs d'obligations. Cette configuration « en marché » de la dette tranche radicalement avec le passé français de financement administré par les services du Trésor du ministère des Finances. Désormais, aux côtés des banques devenues des « partenaires », les hauts fonctionnaires du Trésor s'ingénient à faire des obligations d'État, les titres de la dette publique, des produits financiers attractifs afin de diminuer le coût d'émission, autant que faire se peut, compte tenu des contraintes du marché financier.

Alors qu'entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1970, l'administration française des Finances a dominé et même « vassalisé » [1] les marchés de l'argent privé, en cantonnant leur développement et en les mettant au service du financement de l'État, d'une économie dirigée et d'un crédit nationalisé, le rapport de force s'est largement transformé à partir des années 1980. Délaissant progressivement l'exercice de cette « répression financière » [2] qui opérait à travers des dispositifs de financement de la trésorerie réglementée, les hauts fonctionnaires du Trésor, chargés de trouver en permanence des ressources afin de combler les déficits budgétaires successifs et cumulés de la puissance publique (v. Notice 1), ont cherché à nouer une relation partenariale avec les banques dans le but de commercialiser au meilleur prix et à grande échelle les titres financiers d'État, désignées par le terme de « valeurs du Trésor ».

Le commerce de la dette

À partir de la seconde moitié des années 1980, l'objectif du Trésor n'est plus de limiter l'appel à des financements classés comme « monétaires », ceux-ci ayant été largement démantelés et de surcroît rendus inopérants dans un contexte désinflationniste, mais bien plutôt de commercialiser au mieux la dette obligataire. On lit ainsi, en 1988, dans une note rédigée par les services du Trésor : « les exigences sur les modalités de financement de l'État […] se sont en fait adaptées au nouvel environnement financier, en tirant les conclusions de la fin de l'encadrement du crédit et du passage à une régulation monétaire par les seuls taux d'intérêt, ainsi que du développement de marchés financiers décloisonnés. C'est en termes de soumission de l'État aux conditions communes des marchés, et d'allongement de la durée de la dette publique que se définissent désormais ces objectifs » [3]. Pour la direction du Trésor, il s'agit d'approfondir la dynamique de mise en marché du financement de l'État et de développer la « liquidité » et la négociabilité de la dette. Cet objectif ne renvoie pas pour autant à un « laisser-faire » les marchés de la part de l'État, ou encore à un abandon de souveraineté. La puissance publique ne cherche plus à contraindre ou à discipliner les institutions bancaires et financières, mais oeuvre au contraire à l'épanouissement des forces du marché financier, ainsi qu'à l'avènement d'une « place financière » forte localisée à Paris, capable d'attirer les capitaux internationaux, assurant ainsi une base stable de clients pour les valeurs du Trésor. La liquidité de la dette, c'est-à-dire sa capacité à être cotée, à se vendre et à s'échanger à grande échelle devient un nouvel objectif d'État [4].

Cette modernisation de la dette, qui vise à en faire un produit financier séduisant et de valeur – ce qui est potentiellement moins onéreux pour l'État puisque la liquidité aide à l'obtention de taux d'intérêt faibles – se réalise à travers une batterie de mesures techniques, administratives et politiques, dont une refonte des titres d'emprunt, la mise en réseau des acheteurs potentiels et du vendeur, des services du Trésor eux-mêmes, autant de réformes orchestrées par l'État.

L'attractivité des « valeurs du Trésor »

Tout d'abord les instruments mis en place par la France vont s'inspirer du modèle américain, pour lequel les serviteurs du Trésor confessent une certaine fascination. Le système importé d'outre-Atlantique se décompose en trois instruments, *bills, notes* et *bonds*, ce qui donnera en France les BTF, BTAN et OAT, qui correspondent à des maturités de dettes différenciées et standardisées : schématiquement, court, moyen et long terme [5]. La liquidité se construit aussi en modifiant les caractéristiques des emprunts eux-mêmes et en augmentant la surface commerciale de la dette : sa croissance à échelle industrielle, qui suit l'évolution des déficits publics, contribue à attirer les investisseurs et à en augmenter la valeur de marché, dans la limite de possibles effets

de seuil. La cherté d'un produit de dette pour les investisseurs – les faibles taux d'intérêts qu'ils sont prêts à consentir aux obligations d'État – est désormais aussi attachée aux avantages du produit lui-même et au *marketing* de ses titres que l'État propose sur les marchés globalisés. L'émission en mai 1985 par l'État de sa première OAT – lesquelles représentent aujourd'hui la première source de financement de l'État – a constitué une innovation majeure. Le principe de l'« assimilation » signifie qu'une nouvelle émission effectuée par l'État est « assimilée » à un emprunt antérieur et épouse l'ensemble de ses caractéristiques (durée de l'emprunt, montant du coupon d'intérêt, clauses particulières) [6]. En diminuant le nombre de « lignes » d'emprunt différentes émises et en circulation, puisqu'avec le principe d'assimilation les emprunts de la nouvelle tranche sont strictement identiques entre eux lors des échanges sur le marché secondaire, l'État augmente la visibilité commerciale de ses titres, ce qui contribue à leur notoriété et facilite leur promotion. Avec l'assimilation, le « papier d'État » est plus liquide, car il est plus aisé de trouver un acheteur ou un vendeur dès qu'on le souhaite sur le marché de l'occasion, dit marché secondaire. Par cette méthode, un emprunteur de taille moyenne comme la France peut espérer émettre des emprunts aussi facilement négociables, « cotables » sur les marchés, et donc potentiellement aussi recherchés, que ceux des États-Unis. Jean-François Pons, haut fonctionnaire au service des Affaires monétaires et financières de la direction du Trésor, explique ainsi en 1990 que « la technique de l'assimilation vise à remédier à la multiplication [à partir des années 1983-1984] du nombre des emprunts d'État aux caractéristiques différentes, due à la croissance des appels de l'État au marché obligataire et au caractère limité de la capacité d'absorption de celui-ci. […] Cette situation n'était pas favorable au développement d'un marché moderne et animé, qui suppose l'existence d'un petit nombre de lignes ayant une capitalisation significative afin d'attirer notamment les gros investisseurs institutionnels et les non-résidents » [7]. En somme, les qualités singulières de la dette française, sa dimension large, ses caractéristiques liquides et attractives et l'organisation du marché obligataire permettent à la France de tenir son rang dans la compétition internationale pour l'émission de titres de dette publique et, ainsi, de réaliser des économies d'échelle, en diminuant les coûts de financement pour la puissance publique. Conformément à ce processus, les pays qui ont des déficits rares et faibles paient plus cher leur recours au marché de l'emprunt, précisément parce qu'ils y font moins souvent appel. Des finances publiques équilibrées, contrairement à une idée reçue, n'immunisent pas un État contre les taux d'intérêt élevés sur sa dette : la liquidité et les structures institutionnelles – les liens entre l'État et les banques – qui assurent la « tenue de marché » de la dette, jouent un rôle indéniable.

Des procédures d'émission régulières et « suivies » de dette

Au nom de la conquête d'un marché robuste et stable pour la distribution de la dette, le recours à la technique de l'adjudication, mis définitivement en place pour les bons du Trésor à court terme (la dette flottante) auprès du système bancaire à la fin des années 1960 (v. Notice 2), va s'appliquer désormais à l'ensemble de la gamme de dette obligataire émise. À partir de juin 1985, la vente aux enchères pour l'émission et la souscription de titres s'étend aux emprunts d'État à moyen et long terme, qui étaient auparavant exclusivement régis par le système dit de la « prise ferme ». Au lieu de laisser se confronter l'offre de titres à la demande des souscripteurs, l'État mandatait alors des banques, réunies en syndicat (on parlait de « syndication »), pour acheter la totalité du volume d'un emprunt et le placer intégralement auprès des investisseurs. À l'inverse du système de la prise ferme, l'adjudication met les banques en concurrence au moment de proposer leurs prix d'achat (des taux d'intérêt) pour les titres, et rien ne garantit au Trésor de couvrir intégralement son émission, c'est-à-dire de trouver preneur pour la totalité des émissions de titres dont il a besoin. Si la syndication n'a pas complètement disparu – et continue d'être utilisée pour l'émission de nouveaux titres d'État, dont les débouchés sur le marché sont trop incertains –, l'adjudication est devenue le mode d'émission principal et privilégié de l'administration des Finances, et vise à ce que les transactions se fassent à l'exact prix de marché. Seuls les établissements de crédit titulaires d'un compte en espèces à la Banque de France peuvent participer en direct aux séances régulières de mise en vente des obligations du Trésor. Jusqu'en 1991, les adjudications se sont déroulées en séance publique, à la Banque de France, avec la lecture à haute voix des soumissions et la remise des propositions sous pli fermé. Le système Telsat (Télétransmission des soumissions aux adjudications de titres), opérationnel depuis le mois de janvier 1992, permet désormais la transmission à distance des propositions d'achat aux adjudications de valeurs du Trésor, qui sont ouvertes à tous les établissements de crédit affiliés à *Euroclear France* et titulaires d'un compte espèces à la Banque de France [8].

Le nouveau public de la dette

De fait, les particuliers sont exclus des adjudications et ne peuvent acheter ces titres que sur le marché secondaire, en Bourse ou auprès d'un établissement de crédit spécialiste en valeurs du Trésor. La seconde moitié des années 1980 a en effet marqué la disparition des particuliers dans la souscription des titres de dette publique, et l'intense professionnalisation par voie de conséquence des marchés de dette (v. tableau). La dématérialisation des titres et la généralisation de l'adjudication, conjuguées à la professionnalisation de la gestion de la dette et à la conquête des marchés internationaux, ont profondément restructuré la nature des publics intéressés directement à la dette publique, et évincé les particuliers de la souscription directe des emprunts d'État. Le développement d'un marché de professionnels de la dette est même alors un objectif explicite de la direction du Trésor au ministère des Finances. C'est donc une communauté de professionnels de la banque et de la finance qui prend en charge les affaires de distribution de la dette publique et les investisseurs institutionnels nationaux et internationaux[9] qui la détiennent. Edmond Alphandéry, ministre des Finances du gouvernement de cohabitation Balladur (1993-1995), tentera de renouer avec les « OAT particuliers », qu'on a appelées aussi les « OAT Alphandéry » ou « OAT Balladur », mais l'ampleur de ces souscriptions fut sans rapport avec le développement des OAT émises par adjudication. L'année de son lancement, cette nouvelle formule à l'usage exclusif des ménages portait sur un volume de 10 milliards de francs pour un programme d'émission du Trésor s'élevant à 500 Mds F la même année, dont 255 Mds F d'OAT. La part réservée aux particuliers se limitait donc à 2 % de la dette publique tous titres confondus, et environ 4 % des obligations émises[10].

Les cinquante plus gros détenteurs de dette souveraine française à la fin 2011

	Société	Pays
1	AXA Investment Managers Paris	France
2	Allianz Global Investors France SA	France
3	MMA Finance	France
4	CM-CIC Asset Management	France
5	BNP Paribas Asset Management SAS	France
6	CNP Assurances	France
7	Amundi	France
8	Covéa Finance SAS	France
9	Matmut	France
10	AEGON Investment Management B. V.	Pays-Bas
11	Fideuram Asset Management	Irlande
12	Pioneer Investment Management	Irlande
13	Groupama Asset Management	France
14	Pacific Investment Management Co.	États-Unis
15	Suravenir	France
16	Natixis Assurances	France
17	Swiss Life (France)	France
18	MAAF	France
19	Natixis Asset Management	France
20	Eurizon Capital SA	Luxembourg
21	UBS Global Asset Management	Suisse
22	Standard Life Investments Ltd	Royaume-Uni
23	MACSF	France
24	Lyxor Asset Management	France

	Société	Pays
25	Crédit Suisse Asset Management	Suisse
26	State Street Global Advisors UK Ltd	Royaume-Uni
27	Monceau Assurances	France
28	BNP Paribas Investment Partners	Royaume-Uni
29	Union Investment Privatfonds GmbH	Allemagne
30	BlackRock Global Investors	Royaume-Uni
31	Malakoff Médéric	France
32	Dexia Asset Management Belgium SA	Belgique
33	Scottish Widows Investment	Royaume-Uni
Partnership		
34	La Banque Postale Asset Management	France
35	ING Investment Management B.V.	Pays-Bas
36	ING Investment Management Belgium	Belgique
37	Kokusai Asset Management Co Ltd	Japon
38	Pioneer Investments Austria GmbH	Autriche
39	MACIF Gestion	France
40	ERSTE-SPARINVEST	Autriche
41	Deka Investment GmbH	Allemagne
42	Vanguard Group Inc, The	États-Unis
43	DWS Investment GmbH	Allemagne
44	La Française des Placements	France
Investissements		
45	Legal & General Asset Management (France)	France
46	Insight Investment Management	Royaume-Uni
47	Halbis Capital Management (France)	France
48	KBC Asset Management SA (Luxembourg)	Luxembourg
49	JPMorgan Asset Management (UK) Ltd	Royaume-Uni
50	BNP Paribas Luxembourg SA	Luxembourg

Source : 28 décembre 2011, Thomson Reuters eMAXX. Cette liste ne comprend pas les institutions comme les banques centrales, qui n'ont pas à signaler leur portefeuille aux régulateurs. Leigh Thomas, Jean-Baptiste Vey, Reuters Paris.

L'État se fait « partenaire » des banques commerciales pour plaire aux investisseurs

Parmi les stratégies qu'il déploie pour peser dans la compétition internationale et devenir un emprunteur de référence, l'État compte aussi sur des technologies sociales et des ressources humaines et organisationnelles : c'est le cas de la mise en réseau des banquiers dédiée, autour de l'État, à la distribution de sa dette. L'installation d'un club de banques privées « partenaires » se fait à partir de 1987. Ces banques sont chargées de tenir le marché – en anglais *market making* –, c'est-à-dire de participer aux adjudications de façon régulière, de contribuer à la réflexion financière de l'État et d'animer le marché de l'occasion. La création de ce réseau de spécialistes en valeurs du Trésor est aussi un format importé des États-Unis, où l'on parle de *primary dealer* pour désigner les banques travaillant auprès de la Banque fédérale et du Trésor américain : des *dealers* de proximités, comme le traduit avec amusement un ancien directeur du bureau d'émission de la dette française. Le club des spécialistes en valeur du Trésor (SVT) est un réseau fermé. Il y a donc un coût d'entrée à payer : chaque banque aspirant à devenir SVT constitue un dossier de candidature et passe un grand oral d'admission pour y entrer, sachant qu'un mandat de SVT dure trois ans et n'est renouvelé qu'en fonction de certaines conditions. En effet, une fois admises, les banques doivent, pour s'y maintenir, garantir une

présence régulière aux adjudications, mode routinier d'émission de dette par l'État. Ces séances de vente aux enchères sont préparées par des réunions au ministère des Finances au cours desquelles les responsables de banques font part de l'état de la demande de titres et des conditions générales de marché, tout en donnant des conseils au Trésor sur l'opportunité à émettre, ainsi que sur les quantités et caractéristiques des titres les plus pertinentes. Afin d'instiller de la concurrence et de dynamiser le marché de la dette française, l'État a cherché à introduire dans le club de partenaires des banques étrangères. Sylvain de Forges, ancien haut fonctionnaire à la direction du Trésor, chef du service des Affaires monétaires et financières, témoigne qu'à la fin des années 1980, la décision a été prise de se servir du label SVT comme d'un appât pour que les grandes banques anglo-saxonnes viennent s'installer sur la place financière de Paris.

Un jeu de donnant-donnant ambigu entre les banques et l'État

La direction du ministère des Finances publie un classement – une *league table*, dans le jargon – qui revêt beaucoup d'importance aux yeux des banques et investisseurs, fondé sur des critères de performance négociés avec les banques au moment d'actualiser la charte des relations, d'abord exclusivement quantitatifs – présence aux adjudications, volumes d'achats, diversité des produits achetés –, et devenus progressivement qualitatifs, avec la prise en compte de la participation à l'activité de recherche macroéconomique et financière et du degré d'implication des banques dans le conseil et l'innovation vis-à-vis du Trésor. Ce coût, non seulement humain mais aussi financier, va donner lieu à certaines plaintes des banques. Étant en concurrence les uns vis-à-vis des autres pour « plaire » au Trésor et se maintenir dans le classement, les banquiers expliquent qu'ils offrent de trop beaux prix à l'État en faisant aux adjudications de la « surenchère », et que le métier de SVT tend à se faire à perte. Une analyse approfondie de cette relation révèle au contraire que les banques trouvent de nombreux intérêts à consentir aux exigences de ce « club ». Tout d'abord, pour un grande banque, être en position de proposer à leurs clients, dits « investisseurs finaux », des « bons gouvernementaux » et des « obligations du Trésor » est souvent une nécessité. Certains responsables bancaires utilisent par exemple l'image d'une « grande surface » qui ne peut se passer d'avoir du « pain » dans ses rayons : de la même façon les banques doivent disposer, dans la gamme de produits proposés aux investisseurs, de bons d'État, ces « produits de base » des marchés financiers. Ainsi, les profits des banques interviennent donc dans un second temps, après avoir bénéficié de la vitrine et de l'image que leur donne l'appartenance au club prestigieux des SVT. Les membres avertis du club voient aussi le Trésor comme une « porte d'entrée » au sein du « client État » dans sa totalité, et en étant de bons SVT auprès du Trésor, peuvent espérer obtenir d'autres mandats de la part de la puissance publique, lors d'opérations de fusions-acquisitions ou de privatisations (pour des entreprises comme Air France ou Renault).

Les relations entre banques et Trésor ne se limitent donc pas aux séances d'adjudications, lesquelles ont lieu régulièrement, au minimum une fois par mois à un jour déterminé (généralement un jeudi). L'activité des banques consiste à soutenir le système de valorisation et d'échange des titres d'État, en proposant toujours des prix à la dette française, en assurant sa « bonne présence » sur les marchés secondaires ou, enfin, en collaborant à l'organisation de *road shows*, des « tournées » commerciales au cours desquelles le Trésor fait la promotion de ses « valeurs » dans les provinces françaises ou à l'international. L'attraction des capitaux « non résidents », c'est-à-dire des investisseurs étrangers, qui tend parfois aujourd'hui à être décriée dans le débat public et par certains parlementaires, a été un objectif majeur de la direction du Trésor, puisque synonyme de diversification des détenteurs de la dette, et donc de sécurité à long terme pour l'État-émetteur. Aux côtés des banques, les hauts fonctionnaires du Trésor se comportent en *traders* de la République, chargés de vanter les mérites de la dette à l'international et parfois, plus généralement, de l'économie et de la société françaises. Dans les cartons d'archives du ministère des Finances, on trouve ainsi une présentation de la banque J. P. Morgan préparant un grand *meeting* du Trésor à New York en 1987. Intitulé « *Why invest in France?* », le discours de la banque énumère tout à la fois les « fondamentaux économiques » – « une économie de libre-échange », « une orientation non inflationniste de la politique », avec « un haut taux de chômage » considéré comme un gage de « pression sur les bas salaires » et de compétitivité du coût du travail, « une politique budgétaire serrée et rigoureuse », une « plus forte situation des grandes entreprises françaises », « un respect des contraintes extérieures » – et les caractéristiques des produits de dette française – « le quatrième plus grand marché obligataire au monde », « une notation de crédit triple A », « la liquidité », « des marchés efficients » – qui rendent tout à fait intéressant un tel investissement.

La mise en marché de la dette à son paroxysme ?

À la fin des années 1990, poussant à son paroxysme le processus de mise en marché de la dette, il a été envisagé par les pouvoirs publics de créer une « agence de la dette » extérieure au ministère des Finances. L'invention d'une telle agence consisterait à aller jusqu'au bout de la logique de séparation des fonctions financières, monétaires et budgétaires au sein de l'État. Puisque la dette est émise sur des marchés financiers professionnalisés, avec des produits nécessitant une connaissance intensive de ces derniers – des banques et de la haute finance –, il paraissait alors opportun de détacher le service de gestion de la trésorerie du ministère des Finances et du pouvoir politique. Le découpage des fonctions de l'État est ainsi défendu par l'équipe de Laurent Fabius comme un signal fort de « crédibilité » et de « sérieux, permettant « d'éviter les risques de conflits d'intérêts » et d'améliorer la « transparence de la gestion » ; bref, un message adressé aux potentiels créanciers privés de l'État français. L'Agence France Trésor (AFT) prolongerait « naturellement » l'indépendance de la Banque de France, réalisée en 1993 par E. Alphandéry, ministre de l'Économie. Mais l'option de l'externalisation d'une entité totalement autonome et détachée du ministère des Finances n'a finalement pas emporté l'adhésion des dirigeants du Trésor. Le compromis qui se dessine alors, tout en créant « formellement » ladite agence – c'est l'AFT – conserve néanmoins celle-ci au sein de l'appareil bureaucratique du ministère, mais en la dotant de capacités budgétaires conséquentes, ainsi que d'un service de communication dédié. La création de l'AFT (par un arrêté du 8 février 2001) tend aussi à profiler des nouveaux postes pour les agents, mimant l'organisation des salles de marchés des grandes banques d'investissement : un macroéconomiste modélisant les stratégies optimales d'émission de la dette utilisant des statistiques (comme les fameux « quant' » des marchés financiers), des responsables de cellule « *middle* » et « *back office* », etc. En définitive, le système ultra-compétitif et fonctionnant à échelle financière industrielle de la dette mis en place par l'administration des Finances s'avère profitable à l'État : la liquidité augmente, le coût de la dette diminue et se stabilise, et les banques se prêtent au jeu de la compétition. Mais ce dispositif, qui doit à la fois associer et mettre en concurrence les banques entre elles, trouve ses limites dans la perte de rendement potentielle des maisons bancaires privées dont la logique du réseau compétitif, poussée à son point maximum, est porteuse. D'autant que pour maintenir ce système, la puissance publique doit parfois renoncer à ne poursuivre et ne servir que ses intérêts.

Tenir le marché de la dette, tenir l'État

Pour conserver l'activité de ce réseau de spécialistes et ne pas le faire fuir ou dégrossir, le Trésor consent ainsi à aménager des espaces non compétitifs au sein de ce club extrêmement compétitif, en proposant des soumissions de dette à titre d'« offres non compétitives », ou en délivrant des « mandats » rémunérés de syndications aux banques les plus méritantes afin de placer des produits innovants (telle que l'OAT indexée sur l'inflation). Plus ambigu encore, lors de la préparation de la loi bancaire du 26 juillet 2013, portée par la députée Karine Berger et le ministre de l'Économie Pierre Moscovici, la « tenue du marché » de la dette a fonctionné comme un moyen de pression des banques, réunies en fédération, face aux velléités réglementaires du gouvernement ou de certains parlementaires attachés à la promesse du candidat Hollande à la présidentielle de lutter contre cet « adversaire » qu'est la finance. Les banques arguaient que la « filialisation » – c'est-à-dire la soumission de certains pans de l'activité bancaire à des contraintes prudentielles importantes – pourrait rendre encore plus coûteuse qu'elle ne l'est déjà la charge de spécialiste en valeur du Trésor, voire la rendrait définitivement impossible. En somme, trop réglementées, les banques ne pourraient plus assurer leur « précieux » travail de tenue de marché (*market making*) qui serait aux fondements de la « liquidité » tant recherchée de la dette française par l'État, et donc un garant de son faible prix (et de sa charge d'intérêt) pour la République.

Le travail d'enquête sociologique d'Alexandre Violle révèle ainsi comment les hauts fonctionnaires de Bercy ont intériorisé cette menace des banques dans les négociations préparatoires à la loi bancaire. Comme le résume un technicien du dossier, interviewé par l'auteur, « filialiser » c'était « mordre » les banques [11]. Cette rhétorique, répondant d'ailleurs parfaitement au jeu du « donnant-donnant » liant les banques commerciales à l'État, semble avoir porté puisque, dans le projet de règlement européen présenté le 29 janvier 2014 par le commissaire européen Michel Barnier, la filialisation de la tenue de marché est assortie d'une « exception » pour les activités liées aux dettes des gouvernements. Tenir le marché des dettes d'État c'est donc aussi, pour les banques, « tenir l'État ».

Benjamin Lemoine

Notes

1. Pour emprunter une expression de Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor de 1978 à 1982, qui dans ses cours aux élèves de Sciences Po, décrivait les banques comme des organismes vassaux au sein du réseau féodal de circulation de l'argent à la tête duquel l'État et son Trésor officiaient comme le suzerain central.

2. Cette dernière consistait en des réglementations strictes des activités financières des banques commerciales, voire en leur nationalisation, et se traduisait par un contrôle étroit et une limitation de l'émission bancaire privée de monnaie de crédit. L'expression « répression financière » a été utilisée pour la première fois par Ronald McKinnon, professeur d'économie à l'Université de Stanford dans un article de 1973, précisément pour stigmatiser l'intervention trop importante des pouvoirs publics dans les marchés du crédit qui entrave la croissance économique.

3. Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, direction du Trésor, A1, Philippe Brossard, le 5/09/1988.

4. Liquide, parce que facilement cotable et échangeable sur les marchés primaires, au moment de l'émission, ou sur les marchés secondaires, ceux de l'occasion et de la revente de ces titres.

5. *Bills* = billets du Trésor ; *notes* = moyen terme ; *bonds* = obligations du Trésor. En français, cela se décompose ainsi : BTF = bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés ; BTAN = bons du Trésor à intérêts annuels ; OAT = obligations assimilables du Trésor.

6. En anglais assimilation se dit *reopening* pour la réouverture d'une ligne d'emprunt qu'on abonde à nouveau. Le Trésor, avec les OAT, met donc en place ce qu'on appelle aussi des « lignes-mères » ou « réservoirs ».

7. *Cf.* J.-F. Pons, « Émission et gestion de la dette de l'État : traditions et innovations », *in* Robert Hertzog (dir.), *La dette publique en France*, Economica, 1990, p. 350.

8. « Le système Telsat », *Bulletin de la Banque de France*, 4e trimestre 1994, Supplément « Études ».

9. Principalement les compagnies d'assurances dans le cas de la dette française, parmi ces « zinzin », pour reprendre le jargon (v. Focus 1 après Notice 6).

10. Jean-Claude Ducros, dans *L'emprunt de l'État* (2008), décrit ainsi « la souscription désormais écrasante des personnes morales de droit privé ».

11. Alexandre Violle, « *Too big to be regulated?* Étude d'un instrument de gouvernance économique : la loi française portant régulation et séparation des activités bancaires du 26 juillet 2013 », mémoire réalisé à l'IEP de Paris, soutenu le 26 mai 2014.

Notice 3

La LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière ?

Le Parlement a réformé à son initiative[1] l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. La chose est d'importance. C'est en effet la constitution financière de la France qui s'est trouvée ainsi transformée en profondeur avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, qui a été adoptée par le Sénat en deuxième lecture le 28 juin 2001 (292 voix pour, 17 voix contre) et selon un vote conforme[2]. Toutefois, hormis cet aspect certes essentiel, le contenu de la réforme n'a *a priori* rien d'original. Un processus similaire a été mis en place ou est à l'œuvre dans la plupart des pays du monde, pareillement confrontés à la nécessité de moderniser leurs institutions et procédures budgétaires. Par ailleurs, l'expérience le montre, il serait erroné de penser que la LOLF a pu accentuer la contrainte budgétaire, qui relève bien plutôt du poids de l'environnement externe, national ou international, et des choix effectués par les décideurs politiques. La LOLF n'est qu'un outil au service d'une gestion plus rationnelle des finances de l'État. En réalité, l'élément essentiel et le plus remarquable du dispositif se situe principalement dans la réforme de l'État dont il est porteur. Contrairement en effet à l'impression technique que peut donner une première lecture du texte, c'est un mode tout à fait nouveau de gouvernance qui s'en dégage.

Introduction de la réforme

La LOLF : un texte qui dépasse les clivages politiques

Sans évoquer immédiatement la philosophie et les changements profonds introduits par ce texte, il convient d'abord de souligner l'aspect consensuel du processus de son élaboration, à l'issue d'un processus législatif dont l'issue positive nécessitait un très large accord. C'est pourquoi Didier Migaud, rapporteur de la commission des Finances de l'époque et initiateur du texte, s'adressait ainsi aux députés le 8 février 2000 : « Nous devons aboutir ! Mais nous ne le pourrons que si nous sommes d'accord à trois : Assemblée nationale, Sénat et Gouvernement. »

De ce point de vue, c'est donc avec un sens de l'intérêt général et des responsabilités particulièrement poussé que la classe politique a pu mener à son terme la réforme et dessiner ainsi une nouvelle architecture financière pour l'État[3]. On pourra même retenir plus tard que l'adoption de ce texte fut, selon l'expression du sénateur Alain Lambert, alors président de la commission des Finances du Sénat, « un moment d'exception et d'excellence […] un acte majeur de maturité démocratique… », un acte par lequel des personnalités très différentes ont eu « le génie de s'accorder pour redonner sens à la démocratie et redonner vie et force à leur État ».

Au regard de l'histoire du droit public financier comme de celle des institutions politiques, le texte marque à l'évidence une étape importante. Ce n'est pas seulement d'une adaptation du droit budgétaire qu'il s'agit, mais, plus largement, d'un nouveau contrat social pour les finances publiques, socle d'une réforme de l'État qui est en filigrane du nouveau dispositif. Celui-ci ne se contente pas, en effet, de redéfinir les rapports entre Parlement et gouvernement, en augmentant de manière notable les pouvoirs d'initiative et de contrôle des députés et des sénateurs (v. Notice 6), alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 – qui a défini les règles budgétaires de l'État jusqu'à la mise en œuvre de la LOLF –, dans la logique de la Constitution de 1958, avait eu au contraire pour objectif de renforcer ceux du gouvernement. Tournant le dos à la classique, et

parfois courtelinesque, logique de moyens (qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués), il lui substitue une logique de performance (marquée par une philosophie d'entreprise, qui prend d'abord en considération les objectifs à atteindre et l'évaluation des résultats obtenus), ce qui entraîne des bouleversements en profondeur de la gestion publique et, partant, de l'organisation interne des administrations.

C'est évidemment avec la mise en œuvre de la loi depuis le 1er janvier 2006, dans la pratique elle-même, que les problèmes d'ajustements techniques se révèlent. Des chantiers dont on peut présumer l'importance ont été ouverts, mettant à rude épreuve ceux qui en ont la responsabilité : administrations financières, concernées au premier chef, mais également toutes les autres, ainsi que les opérateurs de l'État qui doivent adopter des principes nouveaux de gestion.

Près de quinze ans après son adoption, et de dix après son application, les effets du texte sont bien là. Indiscutablement une culture de la performance a maintenant pénétré la gestion publique. Même si l'on peut parfois constater une certaine timidité dans l'application de la loi, la pression s'accroît néanmoins sur les gestionnaires. L'application des nouvelles normes budgétaires et comptables a demandé un effort d'adaptation considérable aux acteurs publics. Par ailleurs, la recherche de l'efficacité amenant tout naturellement à auditer la bonne application des politiques publiques par le système administratif, s'est imposée logiquement une procédure initialement qualifiée de « révision générale des politiques publiques » (RGPP, 2007), qui s'est poursuivie en prenant une forme nouvelle avec le dispositif qui lui a succédé, dit de « modernisation de l'action publique » (MAP, 2012). Au total la mise en œuvre de la réforme budgétaire de l'État depuis 2006, mais également celle des finances locales (depuis la fin des années 1970), ainsi que de la sécurité sociale (depuis 1996 et surtout 2005 : v. Notice 19) ont engendré des réformes de structures et des modes de fonctionnement, qui concernent aussi bien les administrations, les juridictions financières que les pouvoirs politiques.

De leur côté, les parlementaires ont conscience qu'ils doivent inlassablement étudier et adopter de nouveaux textes afin d'améliorer et d'adapter le premier. En outre, il leur faut non seulement s'approprier de nouveaux concepts mais également l'usage d'un pouvoir financier qui, d'une part, accroît leur capacité d'initiative budgétaire et, d'autre part, les associe au processus d'élaboration des documents budgétaires, et les implique dans le contrôle de leur exécution.

En bref, rien ne se révèle facile pour maîtriser sur la durée un tel changement[4]. Au regard des difficultés, et peut-être des résistances présentes et à venir, il est important de garder en mémoire que la refonte de nos institutions et de notre droit public financier était de toute façon devenue indispensable, et que la LOLF a pour vertu essentielle de placer la France en situation de moderniser l'ensemble de ses structures politiques et administratives, ainsi que d'adapter l'État à son nouvel environnement économique et sociologique.

Une réforme nécessaire

C'est dans les évolutions des quarante dernières années que le texte prend tout son sens, une période au cours de laquelle s'est développé un processus porteur d'une véritable métamorphose des systèmes financiers publics, et partant de l'État, une période dominée par ailleurs sur le fond par la généralisation d'une conception beaucoup plus libérale de la société, et traversée enfin par des réformes institutionnelles d'ampleur comme la décentralisation, la monnaie unique européenne ou encore le développement spectaculaire des finances sociales. On ne s'étonnera pas que dans ce contexte les limites de l'ordonnance de 1959 aient pu se faire de plus en plus évidentes au fur et à mesure que celle-ci s'est trouvée confrontée à des réalités nationales et internationales fort différentes de celles qui, à l'origine, avaient présidé à l'élaboration du texte[5]. Prise dans le cadre de la fin des années 1950, dominée par une conception très centralisatrice et très interventionniste de l'État, l'ordonnance en porte incontestablement les marques, reflétant en effet les préoccupations de la société d'après-guerre, alors qu'elle a continué à s'appliquer à un environnement dans lequel des valeurs souvent inverses avaient émergé.

Pour autant, les raisons de la réforme ne se limitent pas à la seule obsolescence d'un texte ni même, à vrai dire, à la seule situation française, qui n'a rien de bien singulier. Un peu partout dans le monde les systèmes financiers publics sont pareillement en pleine mutation, et font l'objet de réformes plus ou moins significatives. Les causes de ces changements sont en réalité complexes, et ne sont pas exclusivement liées non plus à des nécessités économiques et financières, mais également au fait que le contexte politique a changé, avec notamment la volonté du législatif d'accroître son pouvoir en matière de finances publiques [6]. En même temps, le regard porté par les citoyens sur les dépenses et les recettes publiques s'est sans doute aussi modifié : l'argent se faisant rare, ils se montrent indéniablement plus réceptifs à la question du contrôle des deniers publics, plus intéressés qu'autrefois par l'usage qui en est fait, plus sensibles donc au thème du contrôle de la dépense et à son corollaire, l'utilisation des prélèvements obligatoires. Par voie de conséquence, et dans les attentes à ce sujet, deux logiques se côtoyent dorénavant :
– la première, d'essence plutôt politique, place au premier plan la transparence financière, la lisibilité des budgets et des comptes publics ;
– la seconde, plutôt économique, se montre quant à elle essentiellement préoccupée par la rationalisation, l'efficacité et la performance de la gestion de l'argent public, favorisant dans les esprits la montée d'une culture du contrôle et de la gestion des fonds publics, et ce au-delà même du cercle restreint des décideurs politiques et des gestionnaires.

Si la réforme de notre droit budgétaire public s'imposait, c'est qu'il était impossible de laisser subsister plus longtemps l'écart toujours croissant entre un système conçu quasiment exclusivement à travers son aspect normatif (la législation financière), s'appliquant à lui-même des règles autonomes, et un environnement économique et international qui obéit davantage à une logique de gestion. Certes, les objectifs de l'action publique, et donc ses critères d'évolution, ne peuvent être, en tous points, identiques à ceux qui commandent le secteur privé. Mais la société française, telle qu'elle se présentait encore au cours des années 1990, appelait une intelligibilité renouvelée dans le fonctionnement de l'État. Et telle fut précisément la portée et la signification véritable de la nouvelle loi organique. Il y a, dans le regard porté sur l'action de l'État et l'exigence d'efficacité qu'elle doit privilégier, un changement complet de perspective.

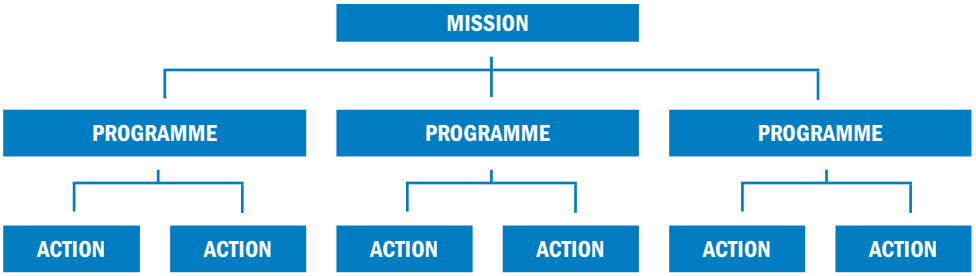
Contenu de la réforme

Une nouvelle présentation des crédits par objectifs : missions, programmes, actions

La LOLF redéfinit d'abord de manière radicale la présentation du budget et par là même, l'étendue des pouvoirs financiers du Parlement. Ceux-ci portant prioritairement sur la répartition et l'utilisation des crédits en fonction d'objectifs préalablement fixés, le Parlement ne se borne donc plus comme auparavant à faire des choix en termes de moyens. La nouvelle architecture budgétaire s'établit par missions, qui elles-mêmes regroupent des programmes, nouvelles unités de répartition des crédits ; cette structure renouvelée n'a pas seulement pour effet de donner plus de « lisibilité » au document budgétaire – et par conséquent peut-être plus d'attrait, du fait d'une meilleure visibilité de l'action publique et de ses enjeux financiers –, elle favorise aussi une meilleure cohérence de l'action publique, en évitant un trop grand fractionnement des politiques publiques dans l'espace et dans le temps.

Selon les termes de la loi, les crédits ouverts en LF pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par missions relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Il s'ensuit que des programmes ayant la même finalité sont regroupés dans des missions qui peuvent être interministérielles, la mission comprenant ainsi un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère sont regroupés sous la forme d'un programme.

Missions, programmes, actions



Les missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux (LFI pour 2014, en millions d'euros)

MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL	
Action extérieure de l'État	2 949
Administration générale et territoriale de l'État	2 739
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 195
Aide publique au développement	2 899
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 969
Conseil et contrôle de l'État	631
Culture	2 589
Défense	38 921
Direction de l'action du Gouvernement	1 345
Écologie, développement et mobilités durables	9 749
Économie	3 647
Égalité des territoires, logement et ville	8 122
Engagements financiers de l'État	50 864
Enseignement scolaire	64 964
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 426
Immigration, asile et intégration	659
Justice	7 806
Médias, livres et industries culturelles	811
Outre-mer	2 058
Politique des territoires	319
Pouvoirs publics	990
Provisions	35
Recherche et enseignement supérieur	31 338
Régimes sociaux et de retraite	6 513
Relations avec les collectivités territoriales	2 711
Remboursements et dégrèvements	102 506
Santé	1 295
Sécurités	18 238
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 859
Sport, jeunesse et vie associative	546
Travail et emploi	11 125
Total pour le budget général (A)	**407 368**

MISSIONS DE BUDGETS ANNEXES	
Contrôle et exploitation aériens	2 155
Publications officielles et information administrative	203
Total pour les budget annexes (B)	**2 358**

MISSIONS DE COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE	
Aides à l'acquisition de véhicules propres	270
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 402
Développement agricole et rural	126
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	866
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	550
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	11
Participation de la France au désendettement de la Grèce	501
Participations financières de l'État	10 012
Pensions	56 500
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	309
Total pour les comptes d'affectation spéciale (C)	**70 924**

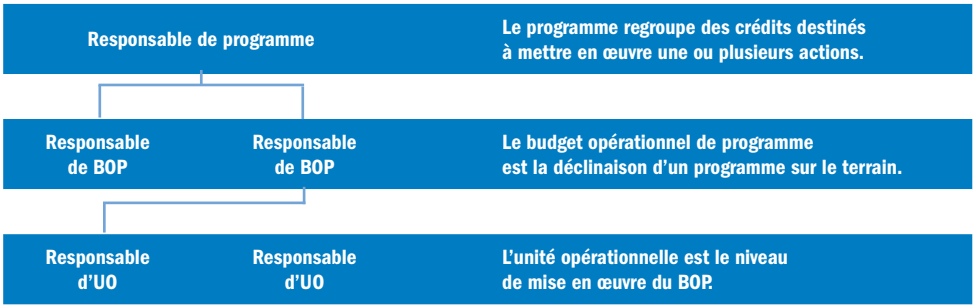
MISSIONS DE COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS	
Accords monétaires internationaux – Avance à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 542
Avances à l'audiovisuel public	3 551
Avances aux collectivités territoriales	97 647
Avances aux organismes de Sécurité sociale	12 692
Prêts à des États étrangers	1 494
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 310
Total pour les comptes de concours financiers (D)	**124 236**
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) OUVERTS POUR L'ENSEMBLE DES MISSIONS DE L'ÉTAT (A + B + C + D)	**604 886**
Évaluation des CP à ouvrir en raison des fonds de concours	3 925
Dont : *– missions du budget général* *– missions de budgets annexes*	 *3 906* *19*
TOTAL GÉNÉRAL (CP ouverts + CP prévisibles sur fonds de concours)	**608 811**

Source : direction du Budget, Le budget de l'État voté pour 2014 en quelques chiffres, *LFI 2014.*

De nouvelles procédures d'exécution du budget

Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres, et des responsables de programme sont désignés au sein du ministère. Ces programmes sont ensuite déclinés en budgets opérationnels de programme (BOP) avec à leur tête un responsable. Ces BOP sont eux-mêmes susceptibles d'être divisés en unités opérationnelles de programme (UOP), pilotées là encore par un responsable chargé de réaliser les objectifs conjointement fixés avec le responsable du BOP, qui a préalablement déterminé ses propres objectifs en concertation avec le responsable du programme. On qualifie cette discussion entre responsables des différents niveaux de « dialogue de gestion ».

Chaîne de responsabilités


Responsable de programme
Le programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une ou plusieurs actions.
Responsable de BOP
Responsable de BOP
Le budget opérationnel de programme est la déclinaison d'un programme sur le terrain.
Responsable d'UO
Responsable d'UO
L'unité opérationnelle est le niveau de mise en œuvre du BOP.

Source : ministère du Budget.

Le dispositif institué par la loi consiste dans la globalisation des crédits et dans leur fongibilité à l'intérieur des programmes. Le gestionnaire public est doté d'une grande autonomie. Il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et, potentiellement, ses marges de manœuvre sont très larges : il peut redéployer les crédits à son gré. Toutefois la fongibilité des crédits ne s'étend pas aux dépenses de personnel : il n'est pas possible d'abonder les crédits de personnels par d'autres. Cette fongibilité est dite asymétrique, dans la mesure où des crédits de personnel peuvent en revanche être utilisés pour financer d'autres opérations.

Il y a bien entendu une contrepartie à cette liberté de choix. Elle consiste dans la responsabilité des gestionnaires vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés ; ces derniers doivent ainsi rendre compte de leur gestion et produire un rapport annuel de performances. Des indicateurs permettent d'évaluer la qualité de la gestion accomplie.

Une comptabilité prenant modèle sur celle des entreprises

Si les opérations budgétaires sont établies en comptabilité de caisse tant en ce qui concerne les prévisions que l'exécution, la comptabilité générale de l'État est fondée quant à elle sur le principe de la constatation des droits et obligations. Cela signifie que les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement ; en cela, les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles des entreprises qu'au regard des spécificités de son action. La LOLF institue de la sorte un passage d'une comptabilité de flux à une comptabilité patrimoniale, d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice.

À l'image d'une entreprise, le compte général de l'État comprend une balance générale des comptes, un compte de résultat, un bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. À première vue la solution choisie, celle d'une double modalité des enregistrements, n'est pas la plus simple ; en fait, le législateur a entendu traiter différemment les opérations budgétaires et les opérations comptables car il a jugé, d'une part, qu'un enregistrement aux encaissements correspondait mieux à la réalité de l'exécution du budget et assurait une meilleure lisibilité immédiate, et d'autre part, qu'une comptabilité d'exercice était plus appropriée à la mise en place d'un contrôle de gestion, à une évaluation des performances.

En outre, la LOLF a introduit un nouveau principe dans notre droit financier public, le principe de sincérité, qui a ensuite été intégré dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008[7]. Ce principe, tel que posé par la LOLF, s'applique à la fois au budget et aux comptes de l'État :

– s'agissant des LF, la sincérité s'apprécie, selon l'article 32 de la LOLF, « compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ;

– s'agissant des comptes de l'État le principe énoncé par l'article 27 s'entend dans le sens traditionnel que lui donne la doctrine comptable : « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

Un pouvoir d'amendement parlementaire élargi

Les parlementaires n'ont pas souhaité remettre en cause le droit d'amendement tel qu'il est organisé à l'article 40 de la Constitution de 1958, qui continue donc à s'appliquer, interdisant toute proposition ou tout amendement qui aurait pour conséquence une augmentation des charges publiques. Toutefois le droit d'amendement a été élargi, car les parlementaires ont la faculté soit de créer des programmes à l'intérieur d'une mission en prélevant des crédits sur les autres programmes de la mission (mais en restant dans le cadre du plafond de crédits attribués à celle-ci), soit de répartir autrement les crédits entre programmes d'une même mission, soit encore de supprimer un programme et d'en créer un nouveau.

L'introduction de la règle d'or et la prise en compte de l'ensemble des finances publiques

Si les réformes budgétaires de la fin des années 1990 et du début des années 2000 ont été centrées sur une catégorie précise des finances publiques, la sécurité sociale, l'État, les collectivités locales, il n'en fut pas de même à partir de 2008. En effet, le droit public financier s'est alors inscrit beaucoup plus nettement dans une logique de globalisation, orientée vers la recherche d'un équilibre général des finances publiques : une évolution encore accentuée en 2012 avec l'intégration en droit interne des dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'UEM (v. Notice 4).

La révision constitutionnelle de 2008 a introduit une novation, avec la création d'une nouvelle catégorie de lois, les lois de programmation des finances publiques (LPFP), pluriannuelles. Ainsi, selon l'article 34 révisé de la Constitution, « des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Si la démarche pluriannuelle trouve dans ce texte une véritable consécration [8], il est également fondamental d'observer que la maîtrise des finances publiques dont il est question est conçue de manière globale. On veut dire qu'elle prend en considération les dépenses et les recettes de l'ensemble du secteur public. Autrement dit, la révision constitutionnelle de 2008 entend aller au-delà de la LOLF tout en poursuivant sa logique. Il apparaît en effet crucial de cesser de considérer les acteurs et les structures qui composent le système financier public comme des éléments indépendants les uns des autres, voire antagonistes. Les orientations pluriannuelles auxquelles il est fait référence ici sont celles du système financier public dans sa totalité, et il en est de même pour l'équilibre des comptes publics qui doit en découler. Il est à notre sens particulièrement symbolique que cette approche soit inscrite dans un texte constitutionnel. En effet, au-delà des objectifs financiers immédiats escomptés, la démarche est significative d'une transformation en profondeur du cadre théorique dans lequel sont maintenant pensées les institutions.

En d'autres termes, derrière les normes financières se profile une attitude intellectuelle nouvelle, sensible à la fragilité et à la complexité des sociétés contemporaines. Et, sans que cela soit immédiatement identifiable, il n'en demeure pas moins que le succès des politiques d'assainissement des finances publiques, en France comme partout ailleurs, dépend d'abord, est-on tenté de dire, de cette approche soucieuse de faire ressortir les rapports existant entre les acteurs du système financier public, et d'en tirer les conséquences d'un point de vue opérationnel. Cette démarche est par ailleurs conforme à celle développée depuis plus de vingt ans dans le cadre de la coordination des politiques économiques et financières des États membres de l'UE.

L'interdépendance croissante des économies de la Communauté, la mise en place du marché unique à partir de 1993, et par-dessus tout l'unification monétaire, ont en effet accru la nécessité d'une coordination des politiques économiques et financières. Cette exigence, déjà présente

implicitement dans les traités fondateurs, n'a cessé d'être rappelée par les instances communautaires, Conseil et Commission. Elle figure dans l'Acte unique de 1986, et fait surtout l'objet de dispositions précises dans le traité de Maastricht, puisqu'elle constitue la condition même d'une réelle unification monétaire.

L'idée de base est simple, même si sa mise en œuvre est particulièrement complexe. L'Europe communautaire a fait le pari (et le choix) du libéralisme économique. Sa logique est celle de l'économie de marché : priorité à l'offre concurrentielle dans un environnement monétaire stable. Dès lors, tous les États membres sont à la fois concurrents, par exemple pour attirer l'épargne nécessaire à leurs investissements, et nécessairement solidaires. Tout dysfonctionnement dans un pays risque d'être une source de perturbation pour l'ensemble de la Communauté. Inversement, une politique monétaire commune fondée sur une monnaie unique exige une convergence des politiques financières et économiques. Sinon certains États membres, faute de pouvoir disposer de cet instrument d'adaptation qu'est une politique monétaire autonome, risqueraient de se voir confrontés à de graves difficultés internes.

Mais une coordination entre politiques économiques et financières s'avère particulièrement difficile. Néanmoins, la volonté collective d'harmoniser ces politiques est désormais inscrite dans les textes (v. Notices 1 et 22) et constitue, ce qui est encore plus important, une nécessité au regard des exigences de la monnaie unique. Le traité de Maastricht formule expressément, on le sait, plusieurs interdictions (limitation du déficit public à 3 % du PIB et de la dette publique à 60 % du PIB), dont le respect conditionne le bon fonctionnement de l'UEM. Ce dispositif a été renforcé par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), adopté à Dublin en décembre 1996. La période récente a été marquée par des mesures visant également à une meilleure coordination des décisions économiques et budgétaires, non seulement des pays de la zone euro mais de l'ensemble des États membres. Elles consistent dans une remise en ordre qui s'incarne dans la fixation de priorités économiques, mais aussi dans des mesures renforçant la surveillance budgétaire : on citera particulièrement le « *two pack* » [9] et le « semestre européen » [10]. Il faut également souligner l'importance du « paquet de six ».

Par ailleurs, cette évolution vers un encadrement plus strict s'est poursuivie par un traité d'importance, le TSCG, signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Les dispositions du TSCG ont fait l'objet d'une loi organique pour leur mise en œuvre en droit interne français : la loi du 17 décembre 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui a introduit la « règle d'or » en droit public financier français [11].

Instituant une obligation d'équilibre comptable pour l'ensemble des budgets publics, la règle modifie notablement la conception traditionnelle du droit budgétaire français. On rappellera que ce dernier n'a jamais comporté en effet une règle d'équilibre budgétaire commune à l'ensemble des budgets publics. L'exigence d'équilibre comptable du budget – qui au demeurant n'interdit que le déficit, pas l'excédent – ne concernait jusqu'alors que les collectivités territoriales et les établissements publics, non l'État pour lequel prévalait une autre approche.

Jusqu'à la mise en œuvre en 2006 de la LOLF, il n'était question que d'un équilibre économique et financier, d'inspiration clairement keynésienne, qui n'interdisait donc pas le déficit. Cette conception s'est faite plus ambiguë avec LOLF. D'un côté la notion d'équilibre économique et financier y a été remplacée à l'article 1er du texte par la notion d'équilibre budgétaire et financier [12]. D'un autre côté, deux éléments ont atténué la portée du changement de cap ainsi opéré :
– l'exigence d'équilibre ne concerne que la prévision budgétaire, non l'exécution ;
– elle n'a avec la LOLF qu'une valeur indicative, et non contraignante, à la différence de la situation qui est faite aux budgets des collectivités en droit interne [13].

Les dispositions du TSCG instituant une obligation d'équilibre budgétaire pour l'ensemble des budgets publics, ainsi que celles de la loi organique de 2012 organisant sa mise en œuvre effective en droit interne, ont donc mis fin à une sorte de situation d'exception dont bénéficiait le budget de l'État, resté jusqu'alors à l'écart de la contrainte d'équilibre comptable en exécution à laquelle étaient soumis les autres budgets publics.

• • • La crise grave qui frappe des finances publiques ne fait qu'accélérer une évolution allant dans le sens d'une intégration budgétaire des différents acteurs au niveau national et européen. La question qui se pose dans ce cadre est celle de la définition à donner à leur autonomie financière, sujet crucial pour au moins deux raisons : il concerne les solutions à apporter, dans un contexte qui s'est complètement transformé depuis plus de trente ans, et il est par ailleurs lié à des représentations et à des constructions institutionnelles, ainsi qu'idéologiques, parfois pluriséculaires. Autrement dit, c'est la pertinence des systèmes financiers publics qui est maintenant en cause. Conçus dans des contextes économiques, sociaux, politiques, largement différents de ceux d'aujourd'hui, ils ne sont plus adaptés aux enjeux d'une société globalisée en perpétuelle recherche d'équilibre. Ce faisant, la LOLF introduit une tension entre deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente : d'un côté une logique politique ancienne, procédant de la tradition démocratique, et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier la capacité politique des élus du suffrage universel, c'est-à-dire le Parlement ; lui fait désormais face une logique de gestion, répondant quant à elle à des impératifs économiques, et qui privilégie la capacité d'expertise technique, celle des décideurs. Il en résulte que la démocratie politique se trouve confrontée à un enjeu fondamental, qui est de parvenir à concilier ces deux logiques. Or la difficulté n'est pas mince : il ne s'agit pas en effet d'assimiler trop hâtivement gestion et politique, au risque de réduire la politique à une gestion, mais plus exactement de parvenir à intégrer dans une logique économique, prioritairement gestionnaire, un processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel jusqu'ici a été un droit public financier, qui est par essence un droit politique relevant de la tradition démocratique. Une réflexion politique au sens fort est donc désormais nécessaire, en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers entre l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit autrement dit de refonder les systèmes financiers publics dans un contexte national et international globalisé.

Michel Bouvier

Notes

1. Proposition « Migaud » du 11 juillet 2000. Il convient de souligner que, contrairement au passé, l'initiative n'est pas venue de l'exécutif. *Cf.* « Les principaux enjeux de la réforme », *Revue française des finances publiques (RFFP)* nº 73-2001, dossier « Réforme des finances publiques : réforme de l'État ».

2. Loi du 2 août 2001, validée par le Conseil constitutionnel (déc. nº 2001-448 DC du 25 juillet 2001). Conformément à l'article 46 de la Constitution, le texte devait être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées, s'agissant d'une loi organique relative au Sénat, selon l'avis du Conseil d'État du 21 décembre 2000. Pour une présentation exhaustive de la loi, *cf. RFFP* nº 76-2001 : « La loi organique relative aux lois de finances ».

3. Comme l'a souligné Laurent Fabius, alors ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, « ensemble, Parlement et Gouvernement, majorité et opposition, nous avons su chacun dans notre rôle, chacun avec nos convictions, écrire une page importante de l'histoire budgétaire de notre pays » (Sénat, 28 juin 2001).

4. *Cf.* M. Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, LGDJ, 2007.

5. Sur ces questions, *cf. RFFP* n°73-2001, 76-2001, préc.

6. *Cf.* Colloque Sénat-OCDE des 24 et 25 janvier 2001, *Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du Parlement*, Éditions du Sénat, juin 2002.

7. Le dernier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution précise que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

8. Bien qu'il faille rappeler qu'une LPFP est dépourvue de toute force obligatoire sur le plan financier : ce ne sont pas des LF mais des lois ordinaires.

9. Le Parlement européen a adopté le 12 mars 2013, et le Conseil de l'UE le 13 mai, deux règlements, qualifiés de « *two pack* », qui viennent renforcer les mesures de discipline budgétaire auxquelles doivent se plier les États.

10. Article 4 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2010, modifiant le règlement (CE) nº 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques : « 1. Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans entre le 1er et le 30 avril. Un État membre adoptant l'euro présente un programme de stabilité dans les six mois qui suivent la décision du Conseil relative à sa participation à l'euro. 2. Les États membres rendent publics leurs programmes de stabilité ».

11. *Cf.* « Constitution et finances publiques, un débat d'avenir ? », *RFFP*, nº 117, 2012.

12. « Les lois de finances déterminent […] la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ».

13. Même s'il n'existait jusqu'à la loi du 17 décembre 2012 aucune règle d'équilibre budgétaire commune à l'ensemble des budgets publics, on notera toutefois la promotion qu'a connu en droit interne « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », qui a reçu valeur constitutionnelle en 2008, on l'a dit, lors de la création par l'article 34 des LPFP.

Notice 4

La gouvernance budgétaire européenne

L'Union européenne (UE) est une construction par étapes. En son sein, l'Union économique et monétaire (UEM) s'est mise en place à partir de l'entrée en vigueur de l'Acte unique (1986) puis de la monnaie unique (1999-2002). Son architecture reste incomplète : l'UE n'est pas encore une union politique intégrée et les questions sociales relèvent du principe de subsidiarité. Au plan économique, la mandature 2009-2014 a été marquée par la mise en place des politiques de sortie de crise, la gestion de la crise des dettes souveraines, la mise en œuvre de textes régissant la gouvernance budgétaire de l'UE et la réflexion engagée par Herman Van Rompuy, ancien président du Conseil européen, pour mettre sur pied « une véritable UEM ». Celle-ci doit instaurer une réelle union budgétaire dotée d'une capacité budgétaire communautaire, et au sein de laquelle les États sont tenus d'équilibrer leurs comptes publics. Elle vise à instituer une union bancaire où la BCE, superviseur unique, est chargée d'évaluer les risques du système bancaire et où les banques contribuent elles-mêmes au financement d'un fonds de garantie des dépôts et d'un fonds de résolution des crises, afin d'éviter qu'une crise de la dette privée ne se transforme de nouveau en crise de la dette publique.

L'objet de cette Notice est de présenter les innovations récentes en matière de gouvernance budgétaire, prélude à la mise en place d'une véritable union budgétaire, avant tout afin d'affronter les déséquilibres macroéconomique de la zone euro. La construction des lois de finances, qui s'effectue désormais dans le cadre du semestre européen (v. aussi Notice 3), doit respecter les règles fixées par un ensemble de directives et règlements regroupés dans le « *Six pack* » et le « *Two pack* » et appliquer un traité intergouvernemental, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG, v. *infra*). Ces textes imposent aux États membres des politiques de consolidation budgétaire et des réformes structurelles visant à améliorer leur compétitivité. Mais leur philosophie et leurs fondements théoriques font l'objet de nombreuses controverses (v. aussi Notice 7). La gouvernance budgétaire reste, au demeurant, inachevée dès lors qu'un budget conséquent consacré à la gestion des déséquilibres de la zone euro n'est pas mis sur pied pour transformer l'UEM en union de transferts (v. Notices 21 et 22 et leurs Focus). En attendant, le rôle des politiques budgétaires de chaque État membre reste donc déterminant. Adapter le calendrier de réduction des déficits publics pour laisser jouer les stabilisateurs automatiques (v. *infra*), exclure les investissements publics du calcul des déficits sont les deux principales pistes évoquées dans le débat public pour accroître leurs marges de manœuvre, sans compromettre la consolidation budgétaire. Ces marges sont toutefois contraintes par le niveau de dette publique, dont le seuil d'insoutenabilité (v. aussi Notice 1) reste à déterminer.

L'UEM face à ses déséquilibres macroéconomiques

L'intégration économique européenne s'est accélérée avec la signature de l'Acte unique et l'entrée en vigueur de la monnaie unique. L'Acte unique a instauré la libre circulation du travail, des marchandises et des capitaux sur le marché intérieur. L'euro doit devenir, à terme, la monnaie de toute l'UE et l'instrument de paiement de tous sur le marché unique. Sur le plan économique, l'intégration européenne doit avant tout traiter les déséquilibre nés des différentiels de développement entre les 28 États membres. Ce problème est d'autant plus important pour les pays qui souhaitent adhérer à l'euro. La principale manifestation des déséquilibres macroéconomiques entre les différents pays de l'UE se mesure à l'aune de leur balance des paiements.

Ils peuvent se résorber par un ajustement du taux de change, à la hausse en cas d'excédents, à la baisse dans le cas contraire pour les pays non-adhérents de l'euro. Toutefois, s'ils sont candidats à l'euro, leur taux de change est arrimé à l'euro dans le Mécanisme de taux de change (MTC), et ce type d'ajustement par le taux de change ne peut opérer.

Les déséquilibres macroéconomiques de l'UE, et en particulier de la zone euro, pourraient être aisément résorbés si cette dernière était une zone monétaire optimale [1], laquelle se caractérise en théorie :

– d'une part, par la mobilité parfaite des facteurs de production, et en particulier du facteur travail, susceptible de se déplacer des régions en déclin vers les régions en expansion ;

– d'autre part par une union de transferts budgétaires, grâce à laquelle les ressources allouées aux régions les moins en pointe leur permet de converger vers les niveaux de développement des plus avancées.

Cela suppose le déploiement d'un budget communautaire important, jouant peu à peu le rôle d'un budget fédéral, à l'instar des États-Unis, ce qui permettrait en premier lieu de traiter les chocs asymétriques, subis par certains pays ou régions, et en second lieu de mener des politiques d'investissement anticyclique en période de crise. L'existence d'un tel budget serait d'autant plus vitale dans une union budgétaire où la discipline des comptes publics est requise dans chaque État.

Pour l'heure, ni la zone euro, ni l'UE ne rassemblent les propriétés d'une zone monétaire optimale. L'UE tente certes de mettre sur pied une union budgétaire et une union bancaire, afin de traiter les crises des dettes publiques et des dettes bancaires privées. Mais elle ne peut régler les déséquilibres que par le seul biais de « réforme structurelles », ayant pour finalité d'améliorer la compétitivité-prix des pays subissant un déséquilibre. L'objectif est d'obtenir une dévaluation interne, c'est-à-dire une baisse du coût du travail, celle-ci venant se substituer à la dévaluation externe de la monnaie, par définition impossible à pratiquer, désormais, entre États membre de la zone euro. À cette fin, les textes européens imposent aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de stabilité (PNS) et des programmes nationaux de réforme (PNR) dans le cadre du semestre européen. L'objectif des PNS est de respecter un certain calendrier de réduction des déficits et des taux d'endettement publics. Cette politique de consolidation budgétaire vise à réduire les dépenses publiques, afin d'alléger les prélèvements susceptibles de peser sur le coût du travail. Ainsi, la politique budgétaire joue-t-elle un rôle-clé dans la mise en place des mécanismes d'ajustements structurels par lesquels les déséquilibres macroéconomiques doivent être résorbés. Les PNS doivent s'accompagner de PNR, détaillant les réformes structurelles qui doivent permettre d'améliorer le fonctionnement des marchés des biens et du travail et d'améliorer la compétitivité des États membres.

Nouveaux objectifs et instruments de la politique budgétaire européenne

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), longtemps seul instrument de coordination des politiques économiques de la zone euro, limite le déficit public autorisé à 3 % du PIB et le taux d'endettement autorisé à 60 % du PIB, les mêmes critères qui étaient requis pour l'entrée dans la monnaie unique. Au-delà, les États membres font l'objet d'une procédure de déficit excessif. Depuis son entrée en vigueur nombre de pays ont échoué à respecter les objectifs du PSC. Désormais, avec la gouvernance économique européenne, les choix de politique budgétaire des États membres font l'objet d'une surveillance multilatérale dans le cadre du semestre européen. Il s'agit d'un cycle annuel instaurant un semestre de coordination où le dialogue entre la Commission, les États membres et le Conseil des ministres des Affaires économiques et financières du Conseil de l'UE (ou « Conseil ») est organisé pour coordonner les stratégies et politiques économiques. Le semestre européen complète le PSC, lui-même révisé par un ensemble de directives et règlements (dit *« Six pack »* et *« Two packs »*) et renforcé par un pacte budgétaire intergouvernemental, le TSCG.

Le semestre européen

Le semestre européen organise la coordination *ex ante* des politiques économiques. Il met en application le volet préventif de la surveillance budgétaire et de la surveillance des déséquilibres macroéconomiques de l'ensemble de l'UE. Il participe du PSC révisé, qui inclut aussi une coordination *ex post*, instaurant le volet correctif de ladite surveillance.

« Le semestre européen comprend :

– la formulation, et la surveillance de la mise en œuvre, des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union […];
– la formulation, et l'examen de la mise en œuvre, des lignes directrices pour l'emploi qui doivent être prises en compte par les États membres […];
– la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence des États membres […];
– la présentation et l'évaluation des programmes de réforme nationaux des États membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi et élaborés conformément aux orientations et aux lignes directrices […] ainsi qu'aux orientations générales émises par la Commission et le Conseil européen à l'intention des États membres au début du cycle annuel de surveillance ;
– la surveillance pour prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques […].(*) »

(*) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique, révisé le 16 novembre 2011 dans le cadre du « *Six pack* », section 1 bis, « Semestre européen pour la coordination des politiques économiques », art. 2 bis.

Chaque année, le semestre européen est inauguré par le rapport annuel sur la croissance (*Annual Growth Survey* – AGS), publié par la Commission en décembre de l'année n-2 pour une loi de finances votée en janvier de l'année n. Ce rapport est l'héritier des Grandes orientations de politiques économiques et des Lignes directrices pour l'emploi, documents auparavant publiés par la Commission. L'AGS établit le diagnostic macroéconomique des différents États membres. Il est adopté par le Conseil de mars. Ce n'est pas un acte législatif, il n'est pas adopté par le Parlement européen, simplement consulté pour avis. Sur cette base, les État membres élaborent leurs PNS et leurs PNR, qu'ils remettent à la Commission fin avril. Ces programmes ne sont pas plus des actes législatifs au sein des États membres, mais des actes exécutifs. La Commission prépare le Conseil de juin, qui considère ces programmes, et à l'issue duquel sont formulées les Recommandations spécifiques par pays, que la Commission se charge ensuite de faire appliquer. La discussion budgétaire sur la loi de finances de l'année n s'engage alors sur ces bases à l'automne de l'année n-1.

Ainsi, la procédure de gouvernance budgétaire européenne reste-t-elle à dominante intergouvernementale, dans le cadre d'une surveillance multilatérale au sein du Conseil, avec l'appui de la Commission. Les éventuels différends et controverses ne sont tranchés ni par le Parlement européen, ni par les parlements nationaux puisque ni l'AGS, ni les PNS et PNR ne sont des actes législatifs.

« *Six pack* » et TSCG

La « consolidation budgétaire » est l'un des principaux volets de la politique économique recommandée aux États par les États au Conseil, dans le cadre du semestre européen qui encadre l'élaboration des lois de finances dans chaque État membre. Deux ensembles de textes veillent à ce que les objectifs de la politique fixés dans le cadre du semestre européen soient conformes aux objectifs fixés : le « *Six pack-Two pack* », révisant le PSC, et le TSCG qui le renforce. Le PSC révisé comporte un volet préventif et un volet correctif de la surveillance budgétaire et de la sur-

veillance des déséquilibres macroéconomiques. À la différence du volet préventif, qui concerne tous les États de l'UE, le volet correctif ne s'applique qu'aux États membres de la zone euro.

Les « *Six pack* » et « *Two pack* » ont été adoptés en codécision par le Conseil et le Parlement européens. L'équilibre budgétaire est l'horizon de moyen terme : « Chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.

Compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre -1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires » [2].

Les États membres de la zone euro doivent, de plus, réduire de un vingtième l'écart entre l'endettement observé et l'endettement correspondant au ratio dette/ PIB de 60 % autorisé par les traités : « Lorsqu'il est supérieur à la valeur de référence, le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant conformément à l'article 126, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois [...] » [3].

Le même Règlement va jusqu'à préciser les principes qui doivent régir les systèmes de retraite nationaux, dans un souci de « soutenabilité des finances publiques » : le premier pilier, par répartition, doit être complété d'un deuxième pilier, par capitalisation. Ces principes sont énoncés de la façon suivante : « Lorsqu'ils évaluent le respect du critère du déficit et de la dette et aux stades suivants de la procédure concernant les déficits excessifs, le Conseil et la Commission prennent dûment en considération la mise en œuvre de réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples avec un pilier obligatoire financé entièrement par capitalisation et le coût net pour le pilier géré par les pouvoirs publics. Il est tenu compte en particulier des caractéristiques de l'ensemble du système de retraite créé par la réforme, notamment le fait qu'il favorise ou non la viabilité à long terme sans augmenter les risques pour la position budgétaire à moyen terme » [4].

Pour les États membres de la zone euro assujettis à une procédure de déficit excessif, le rythme de réduction du déficit public structurel à respecter est énoncé comme suit : « Dans la recommandation qu'il adresse conformément à l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil prescrit à l'État membre concerné un délai maximal de six mois pour engager une action suivie d'effets. Lorsque la gravité de la situation le justifie, le délai pour engager une telle action peut être de trois mois. La recommandation du Conseil fixe également un délai pour la correction du déficit excessif, qui doit être résorbé dans l'année suivant la constatation de son existence, sauf circonstances particulières. Dans ses recommandations, le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant, sur la base des prévisions qui étayent ces recommandations, d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation » [5].

À côté de la surveillance budgétaire, le « *Six pack* » introduit une procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques. Pour cela, il est doté d'un outil spécifique : « Un mécanisme d'alerte est établi afin de faciliter la détection précoce et le suivi des déséquilibres. La Commission élabore un rapport annuel comportant une évaluation économique et financière qua-

litative fondée sur un tableau de bord comprenant un ensemble d'indicateurs dont les valeurs sont comparées à leurs seuils indicatifs […] » [6].

Le rapport annuel est rendu public en février. Le mécanisme d'alerte est construit à partir d'un tableau de bord d'indicateurs évaluant les déséquilibres macroéconomiques de chaque État : « Le tableau de bord comprend notamment des indicateurs utiles pour la détection précoce :
a) des déséquilibres internes, y compris de ceux qui peuvent émerger de l'endettement public et privé ; de l'évolution des marchés financiers et des marchés d'actifs, y compris du marché de l'immobilier ; de l'évolution du flux de crédit dans le secteur privé ; et de l'évolution du chômage ;
b) des déséquilibres externes, y compris de ceux qui peuvent émerger de l'évolution de la balance courante et des positions extérieures nettes des États membres ; des taux de change réels effectifs ; des parts de marché à l'exportation ; des évolutions des prix et des coûts ; et de la compétitivité hors prix, en tenant compte des différentes composantes de la productivité » [7].

Compte tenu des discussions aux Conseil et à l'Eurogroupe, la Commission établit un « bilan approfondi » pour chaque État membre. Sur cette base, les mesures préventives doivent être prises par les États, comme suite aux recommandations de la Commission [8]. Le Parlement est simplement tenu informé de ces recommandations. Si les États font l'objet d'une procédure en déséquilibre excessif, c'est alors le Conseil qui est habilité à leur demander de mettre en place un ensemble de mesures correctives [9], que la Commission est chargée de suivre. Elle établit également un rapport annuel sur l'application du règlement.

Des sanctions financières sont prévues pour l'État qui persévèrerait à ne pas appliquer les recommandations du Conseil [10]. Elles prennent d'abord la forme d'un dépôt portant intérêts auprès de la Commission, équivalent à 0,2 % du PIB enregistré l'année précédente. Ces dépôts, le cas échéant majorés des intérêts, sont restitués à l'État membre une fois que le Conseil a acquis la certitude qu'il a été mis fin à la situation qui en a motivé la constitution. Si tel n'était pas le cas, la Commission recommande au Conseil d'imposer un dépôt ne portant pas intérêt d'un même montant. Enfin, si l'État en cause n'a toujours pas suivi les recommandations du Conseil, la Commission peut recommander au Conseil de lui imposer une amende égale à 0,2 % du PIB enregistré l'année précédente.

Ces sanctions peuvent être rejetées si une majorité qualifiée des États de la zone euro s'oppose à leur application [11]. Le « *Two pack* », formé de deux règlements complétant le « *Six pack* », précise les règles à respecter, sous la surveillance du Conseil et de la Commission, pour les pays faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif et ceux sous programme d'assistance financière.

Le pilotage intergouvernemental de la nouvelle gouvernance économique de la zone euro prévaut donc en tous points, le Parlement n'étant consulté qu'à travers une procédure de dialogue économique avec le Conseil et la Commission. La commission compétente du Parlement peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle. Afin d'introduire un soupçon de flexibilité dans le PSC ainsi révisé, la notion de « circonstances exceptionnelles » est maintenue [12], afin de tenir compte des situations où certains États pourraient être autorisés à déroger aux règles fixées, comme cela fut le cas en 2009 pendant la crise.

Toutefois, à peine trois mois après l'adoption du « *Six pack* », les États signaient le TSCG, dans le but de renforcer le PSC révisé. Alors que l'objectif de moyen terme était un déficit structurel autorisé de 1 %, le TSCG (p. 11) impose un déficit structurel au plus égal à 0,5 % du PIB : « Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :
a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;
b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini par le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut au prix du marché […] ».

Le débat théorique

Les bases des textes régissant désormais la gouvernance budgétaire européenne sont fragiles. La notion de déficit structurel ne repose pas sur des fondements théoriques et empiriques solides, au contraire, les présupposés des politiques de consolidation budgétaire étant au centre d'intenses controverses. Enfin les indicateurs du tableau de bord du « *Six pack* », ainsi que le calendrier de réduction des déficits font l'objet de nombreuses tractations entre les États membres, incapables de respecter les objectifs, malgré les efforts consentis.

La notion de déficit structurel est-elle pertinente ?

La pertinence de la notion même de déficit structurel ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les économistes.

Selon une première approche théorique, le déficit structurel est une donnée de long terme, obtenue lorsque l'économie atteint son PIB potentiel : « On appelle PIB potentiel ou niveau de production de plein-emploi le niveau d'équilibre de la production quand l'économie est à plein-emploi » [13]. À moyen-long terme, le PIB potentiel peut être accru en cas d'augmentation du stock de capital ou sous l'effet de réformes structurelles du marché du travail. À court terme, autour du déficit structurel associé à cet équilibre de long terme, le déficit courant peut se creuser lorsque la conjoncture se détériore. Le déficit courant joue alors un rôle de « stabilisateur automatique » : les dépenses qu'il finance soutiennent la reprise, celle-ci engendre les recettes fiscales permettant de revenir en fin de course au déficit de plein-emploi, voire d'afficher des excédents budgétaires favorisant le désendettement.

Cette approche du déficit structurel est invalidée lorsque prévalent des effets « d'hystérésis », par lesquels un phénomène persiste lorsque ses causes initiales ont disparu [14]. Le déficit structurel est ainsi susceptible d'évoluer sur le court terme, au point de se confondre avec le déficit conjoncturel sous l'effet d'une détérioration de la demande (il s'agit dans ce cas de la cause initiale). La distinction entre déficits structurel et conjoncturel perd alors tout intérêt. La conjoncture détermine le taux d'utilisation des capacités de production des entreprises : s'il est faible, comme ce fut le cas après la dépression de 2008-2009, les entreprises n'ont aucune raison d'accroître leur stock de capital, dont une partie est inemployée. Si la montée du chômage exerce une pression à la baisse sur les salaires, la demande peut même se contracter, et les taux d'utilisation des équipements se réduire encore. Les entreprises ont alors intérêt à déclasser leur stock de capital, trop coûteux à amortir. Si la fonction est à facteurs complémentaires [15], il s'ensuit une baisse du taux de croissance potentielle de l'économie. Le déficit structurel qui en résulte s'accroît alors à court terme.

La notion de déficit structurel est donc extrêmement controversée. Eurostat, la Direction générale de la Commission chargée de produire les statistiques officielles, se refuse ainsi à construire un tel indicateur, laissant le soin à la Direction générale de l'économie et des affaires financières (DG EcFin) de l'estimer.

Les effets de la consolidation budgétaire : équivalence ricardienne *vs.* multiplicateur budgétaire

Au cœur du « *Six pack* » et du « *Two pack* », la consolidation budgétaire a officiellement pour but de restaurer la confiance des agents économiques en réduisant les déficits et l'endettement publics des États. Cette politique est présentée comme la condition nécessaire pour rassurer les marchés, dans le but de réduire les taux d'intérêt requis par ces derniers pour financer les États.

L'objectif est également de rétablir la confiance des « générations futures », qui doivent pouvoir anticiper les baisses d'impôts dont elles bénéficieront dès lors qu'elles n'auront plus à acquitter les charges d'intérêts de la dette publique. C'est pourquoi, aux yeux de la Commission, la réduction des déficits passe en priorité par la baisse des dépenses publiques (v. aussi Notice 5), et non par des hausses d'impôts.

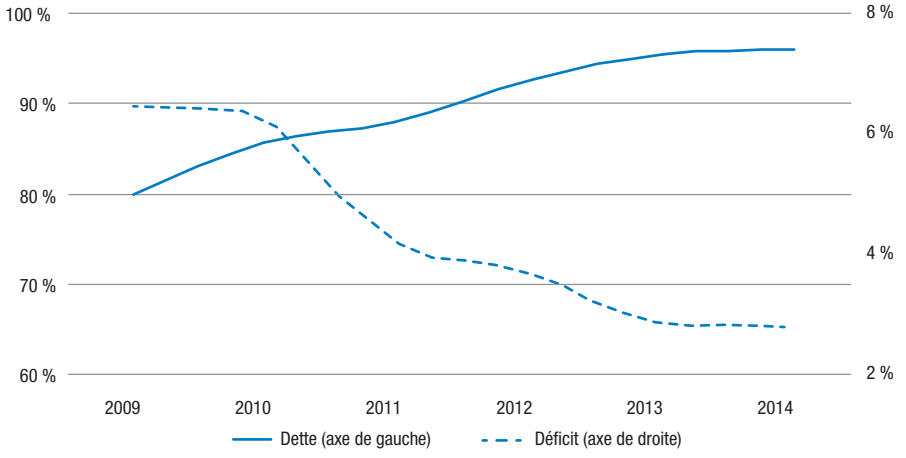
Les arguments qui justifient la consolidation budgétaire empruntent apparemment aux théories de l'offre, selon lesquelles l'excès de dépenses publiques improductives conduit à une pression fiscale insupportable, qui décourage l'incitation au travail. La baisse des dépenses permettrait donc de réduire les impôts qui pèsent sur la production et de provoquer un « choc d'offre ». Les keynésiens leur rétorquent que, dans une conjoncture morose, le problème est la contraction des carnets de commandes, bien plus que la saturation des capacités de production. En guise de réponse, les économistes néo-classiques opposent les modèles « d'équivalence ricardienne » [16], incluant des effets de demande. Le canal de transmission des politiques de consolidation budgétaire transite dans ces modèles par le fait que la confiance, rétablie grâce aux baisses d'impôts, inciterait les ménages à consommer plus au lieu d'épargner. Il y a « équivalence » parce que les flux de revenus qui auraient été prélevés sur les ménages pour payer les charges de la dette publique en l'absence de consolidation budgétaire se retrouveraient intégralement dans l'économie sous forme de dépenses supplémentaires.

Les modèles d'équivalence ricardienne rejettent l'hypothèse d'un multiplicateur budgétaire, mettant en évidence l'impact d'une variation de la dépense publique (diminuée des effets de la pression fiscale) sur le taux de croissance de la production. Le multiplicateur serait nul, voire négatif, dès lors qu'une baisse des dépenses engendre une augmentation de la production. Or nombre d'estimations macroéconomiques récentes, dont celles du FMI, indiquent que le multiplicateur budgétaire serait plus fort en période de récession. Sa valeur, pour la zone euro, serait comprise dans une fourchette de 0,9 à 1,7. Dans ce cas, l'impact récessif des politiques de consolidation a été sous-estimé par la Commission.

Trop de consolidation tue la consolidation ?

Cette sous-estimation du multiplicateur par la Commission et les États membres aboutirait à ce que les hypothèses de croissance fixées dans les PNS aient été rarement atteintes. Malgré la réduction des déficits, les recettes fiscales nécessaires pour dégager des excédents budgétaires primaires (hors charges d'intérêt de la dette) font alors défaut. Il en résulte une hausse des taux d'endettement, qui intervient dès lors que les taux de croissance sont inférieurs aux taux d'intérêt de la dette.

Zone euro : évolution de la dette publique et du déficit (2008-2014)



Source : Eurostat.

L'évolution divergente des déficits et des taux d'endettement caractérise la plupart des pays de la zone euro (v. *supra* graphique). Les politiques de consolidation appliquées dans tous les États membres sous la surveillance de la Commission tardent à produire leurs effets. Les réformes structurelles sont supposées agir à long terme. À court terme, elles produisent un effet récessif, initialement sous-estimé, qui compromet la réalisation des objectifs de redressement des comptes publics fixés par les textes. En particulier, l'article 2, § 1 bis du « *Six Pack* », imposant un certain rythme de réduction des taux d'endettement (v. *supra*), devient, dès lors, inapplicable par tous les États membres concernés.

Vers un budget de la zone euro ?

Tout en affirmant leur attachement à la consolidation budgétaire, l'Allemagne et la France admettaient, lors d'une rencontre bilatérale en juin 2013, la nécessité d'un budget de la zone euro permettant d'octroyer une aide financière aux pays appliquant les réformes structurelles négociées dans les PNS et PNR, afin de contrebalancer les éventuels effets récessifs à court terme de ces réformes. Cette macro-conditionnalité est à l'étude à la Commission, qui propose en ce sens la mise en place d'instruments de convergence et de compétitivité (ICC), dans le cadre de contrats que chaque État nouerait avec elle, et dont l'un des termes est l'accès au budget de la zone euro. Cette proposition renforce encore le caractère intergouvernemental de la gouvernance économique, qui prévaut déjà dans le cadre du semestre européen. Elle est critiquée par les partisans de la méthode communautaire, qui repose sur la codécision entre les deux colégislateurs que sont le Parlement et le Conseil des ministres de l'UE, sous le contrôle desquels est, en principe, placée la Commission, chargée de préparer leur travail.

Le débat sur le budget de la zone euro ne porte pas seulement sur le contrôle de la macro-conditionnalité. Les partisans d'une plus forte intégration européenne avancent qu'un budget conséquent est, de surcroît, indispensable pour transformer la zone euro en union de transfert. À cet égard, les perspectives financières 2014-2020, en baisse de 10 % par rapport à la période 2007-2013, augurent mal de la montée en puissance du budget communautaire. Des ressources propres pérennes sont néanmoins à l'étude, parmi lesquelles un impôt communautaire prenant la forme d'une taxation des transactions financières, dont une partie serait affectée au budget de l'UE. L'embryon d'un tel scénario pourrait voir le jour à travers la coopération renforcée, engagée en 2014 par onze États. La Commission et le Parlement souhaitent qu'une part du produit de cette taxe soit affectée au budget communautaire afin de se substituer progressivement à la contribution des États membres, objet d'incessants marchandages. Une autre piste est celle de la mise en place d'un impôt communautaire sur les sociétés, assis sur une assiette commune et consolidée, telle que celle proposée par le rapport d'initiative de Marianne Thyssen, adopté par le Parlement en 2012, dont une partie serait affectée au budget communautaire. Cependant, les questions fiscales relevant de la règle de l'unanimité au Conseil, ce type de projets ne prendra pas forme rapidement, faute de consensus.

Le déploiement d'une politique budgétaire communautaire ayant pour horizon que l'euro soit la monnaie de l'UE, tel que cela est indiqué dans le TFUE, implique le maintien de la cohésion entre les États ayant adhéré à l'euro et les autres. Le budget de la zone euro ne doit donc pas être séparé du budget communautaire. Pour cela, la création, au sein même du budget communautaire, d'une ligne de crédit consacrée à la gestion des déséquilibres de la zone euro semble la solution la plus adaptée, dans le cadre de la méthode communautaire. Cela implique aussi que la gouvernance politique de la zone euro ne soit pas déconnectée de la gouvernance politique communautaire. À l'instar de l'Eurogroupe au sein du Conseil, la figure d'un Parlement de la zone euro devrait alors émerger sous la forme d'une commission du Parlement chargée de traiter les questions inhérentes à la zone euro.

Une modification des traités sera sans doute nécessaire. D'ores et déjà évoquée par certains États au Conseil européen, elle pourrait être l'occasion d'ouvrir le débat sur le financement du budget européen par des euro-obligations.

Faut-il introduire de la flexibilité dans la gouvernance budgétaire européenne?

Faute d'un budget communautaire conséquent, les politiques budgétaires nationales jouent encore un rôle fondamental dans leurs fonctions traditionnelles de stabilisation économique, d'allocation des ressources et de redistribution. Faut-il introduire de la flexibilité dans la nouvelle gouvernance budgétaire pour laisser, à cet effet, des marges de manœuvre aux États membres ? Celles-ci se heurtent-elles à la contrainte de viabilité des finances publiques ?

Adapter le calendrier de réduction des déficits et modifier leur mode de calcul pour favoriser l'investissement ?

Alors que le PSC fixait à 3 % le déficit budgétaire courant autorisé, le « *Six pack* », le « *Two pack* » et le TSCG proposent de raisonner en termes de déficit structurel. Fixer comme objectif l'équilibre structurel des comptes publics laisse en théorie quelque latitude aux États pour laisser jouer au déficit courant son rôle de stabilisateur automatique par lequel, en phase de basse conjoncture, les déficits se creusent mécaniquement (car les recettes fiscales diminuent), mais ont un rôle d'amortisseur social (les prestations sociales évitent une dégradation du pouvoir d'achat) et de soutien à la reprise. La limite d'un déficit courant inférieur à 3 % du PIB peut paraître restrictive à l'aune des pratiques de pays qui ne sont pas soumis à une telle règle, tels que le Royaume-Uni ou les États-Unis, qui utilisent les stabilisateurs automatiques bien au-delà de cette limite [17], fixée très intuitivement par les rédacteurs de l'annexe de l'article 109 J du Traité de Maastricht. Pour permettre aux stabilisateurs automatiques d'opérer, il faut donc assouplir le rythme de réduction des déficits.

Enfin, le maintien d'un certain déficit structurel peut traduire le volontarisme d'un État en matière d'investissement public. Vouloir quasiment l'éliminer, comme le suggère le TSCG, revient à interdire toute politique discrétionnaire (c'est-à-dire contracyclique) allant au-delà du jeu des stabilisateurs automatiques. D'où la proposition faite par Mario Monti, ancien Commissaire européen et ancien chef de l'exécutif italien, d'exclure l'investissement public du calcul du déficit structurel. Toutefois, pour la Commission, l'assouplissement du PSC, nécessaire pour permettre le déploiement des stabilisateurs automatiques et des politiques anticycliques, est contraint par le niveau insoutenable atteint par la dette publique dans la plupart des États de la zone euro.

À partir de quand la dette publique devient-elle insoutenable ?

Dans la littérature économique, la soutenabilité de la dette publique n'a cependant jamais été l'objet d'une quelconque théorie. Mathématiquement, la dette fait « boule de neige » lorsque le taux d'intérêt réel des titres souverains excède le taux de croissance en volume de l'économie. Le FMI estime empiriquement qu'une dette publique devient insoutenable au-delà d'un taux d'endettement de 120 %, à partir duquel une restructuration de la dette doit pouvoir être envisagée sous des formes appropriées afin d'éviter une consolidation budgétaire trop brutale. Telle fut sa position au sein de la Troïka (v. Focus suivant) à propos du cas grec [18].

De nombreux mécanismes intergouvernementaux d'assistance financière ont été conçus pour faire face aux difficultés que certains pays avaient à se financer sur le marché : aides bilatérales des États, FESF, MES. La BCE a pour sa part racheté sur le marché secondaire des titres souverains dans le cadre du *Securities Market Program* (SMP) [19], ce qui a eu pour effet de détendre les conditions d'émission des titres sur le marché primaire de la dette. Puis les taux se sont franche-

ment détendus lorsque la BCE a lancé son programme *Outright Monetary Transactions* (OMT) en septembre 2012, annonçant qu'elle rachèterait en quantité illimitée les titres souverains dont les cours tomberaient en dessous d'un certain seuil, afin d'éviter un emballement des taux d'intérêt. Une ligne de crédit fut créée à cet effet, que la BCE n'a pas utilisée, la simple menace de rachat ayant suffi à dissuader la spéculation contre les dettes publiques.

L'UE se dote par conséquent petit à petit de pare-feux pour faire face aux tensions sur les taux souverains sur les marchés et permettre aux États de se financer aux meilleures conditions. En dernière analyse, le désendettement recherché par les politiques de consolidation budgétaire est suspendu à la capacité du *policy mix* à susciter une croissance supérieure aux taux d'intérêt de la dette. Cela nécessite probablement la remise en question du caractère procyclique des politiques de consolidation budgétaire elles-mêmes.

• • • Quelle qu'en soit l'orientation, la politique budgétaire est par conséquent amenée à jouer un rôle essentiel dans l'UEM. Sa fonction d'allocation des ressources est essentielle dans le cadre d'une union de transferts pour résorber les chocs asymétriques. Sa fonction de stabilisation est primordiale pour contrer les effets du cycle économique, notamment lorsque la politique monétaire non conventionnelle est insuffisante pour faire face aux risques de déflation. Sa fonction de redistribution est importante face à la persistance d'un chômage de masse et aux effets pervers de la montée des inégalités[20]. Des controverses apparaissent inévitablement dans ces choix de politiques économique. C'est pourquoi la légitimité démocratique des décisions prises dans le cadre du semestre européen est si importante : l'adhésion des citoyens au projet européen en dépend, et passe par l'intervention des parlements européen et nationaux dans le semestre européen. Or l'examen annuel de croissance (AGS) de la Commission, qui déclenche le semestre européen, n'est pas un acte législatif. Dans son rapport d'initiative portant sur les propositions de H. Van Rompuy sur *Le futur d'une véritable UEM*, le Parlement demandait qu'un accord interinstitutionnel entre le Conseil et le Parlement soit conclu au moment de sa publication. Certains amendements proposés à ce rapport souhaitaient même que l'AGS devienne un acte législatif. Selon la même logique, les PNS et PNR, objets de votes consultatifs des parlements nationaux, auraient également dû devenir l'objet d'actes législatifs. À défaut, les choix opérés dans le cadre des ICC, appelés à être négociés par les États avec la Commission, pourraient souffrir d'un déficit de légitimité démocratique et nourrir l'euroscepticisme.

Liêm Hoang-Ngoc

Notes

1. Robert Mundell, "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 51, 1961, pp. 657-665.

2. Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économique, révisé le 16 novembre 2011 dans le cadre du « *Six pack* » section 1 bis, « Objectifs budgétaires de moyen terme », art. 2 bis.

3. *Ibid.*, section 1, art. 2, § 1 bis : un pays dont la dette publique est de 90% doit donc réduire sa dette publique de 1,5 points de PIB par an pendant vingt ans.

4. *Ibid.*, section2, art. 3, § 5.

5. *Ibid.*, section 2, art. 3, § 4.

6. Règlement (UE) n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, art. 3.

7. *Ibid.*, art. 4, § 4.

8. *Ibid.* art. 6.

9. *Ibid.*, art. 7.

10. Les sanctions financières sont détaillées dans le règlement 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

11. Règlement 1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, art. 5.

12. Règlement 1173/2011, art. 3.

13. Joseph Stiglitz, Carl Walsh, Jean-Dominique Lafay, *Principes d'économie moderne*, 3e éd., 2010, p. 505.

14. O. Blanchard, L. Summers, "Why is unemployment so high in Europe? Beyond the natural rate hypothesis", *American Economic Review*, n° 2, 1988, pp. 182-187.

15. M. Lavoie, *Foundations of Post Keynesian Economic Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 1992. Une fonction de production relie les quantités produites d'un bien aux quantités de facteurs de production nécessaires à cette production, compte tenu de la technologie utilisée. La fonction de production synthétise donc la technologie employée par la firme. Une fonction de production à facteurs complémentaires correspond au cas où la combinaison des facteurs de production consiste nécessairement à les associer dans des proportions complémentaires : par exemple, pour une machine il faut un opérateur. L'emploi est donc déterminé par le nombre de machines utilisées pour répondre à la demande. Si celle-ci augmente, l'emploi augmente également, si bien qu'il ne fluctue que très faiblement en raison du coût du travail.

16. Robert Barro, « Are Government bonds net wealth ? », *Journal of Political economy*, n° 82(6), 1974, pp. 1095-1117.

17. Après la récession de 2008-2009, le rythme de réduction des déficits publics adopté aux États-Unis, plus lent que dans la zone euro, a ainsi favorisé la reprise sans que le taux d'endettement ne s'emballe au-delà du « mur de la dette ». *Cf.* Anton Brender, Florence Pisani, Émile Gagna, *La crise des dettes souveraines*, La Découverte, 2012.

18. Liêm Hoang-Ngoc, *Les mystères de la Troïka*, Éditions du Croquant, 2014.

19. En février 2013, elle détenait 218 Mds € de titres souverains, dont 147,1 Mds € de titres italiens et espagnols, 33,9 Mds € de titres grecs, 22,8 Mds € de titres portugais et 14,2 Mds € de titres irlandais.

20. Thomas Piketty, *Le capital au XXIe siècle*, Le Seuil, 2013.

Focus

L'action de la Troïka dans les États sous programme

La Troïka est un groupe informel d'experts et de fonctionnaires représentant les États créditeurs engagés dans le soutien financier à des États de la zone euro pour pallier leurs difficultés à financer leur dette souveraine sur le marché. Elle est composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international. Sa mission est l'examen de la mise en œuvre des programmes d'ajustement UE-FMI, appelés Mémorandum d'entente (désignés par leur acronyme anglais *Memorandum of Understanding* – MoU), dont le but est de permettre aux États sous programme de renouer au plus vite avec le financement de leur dette par le marché.

Formellement, la Troïka n'est pas un organe décisionnel : les institutions qui la composent conservent leurs processus décisionnels propres. Les recommandations délibérées de manière informelle par la Troïka sont sujettes à l'approbation de l'Eurogroupe, du Directoire ou du Conseil des gouverneurs de la BCE et du Conseil d'administration du FMI.

Les moyens financiers déployés par la Troïka seront tout d'abord présentés, puis son action dans les quatre pays sous programme détaillée. Enfin, nous verrons quelles interrogations suscite son bilan.

Les moyens financiers de la Troïka

Les flux financiers destinés aux pays sous programme proviennent en premier lieu d'aides bilatérales des États, parmi lesquels l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Le FMI, dont les États membres de l'Union européenne (UE) sont adhérents, fut mobilisé pour compléter ces aides. Il est intervenu à hauteur de 250 Mds € à l'aide de son Mécanisme élargi de crédit (*Extended Fund Facility* – EFF). La zone euro se dota ensuite de nouveaux instruments d'assistance, permettant d'emprunter collectivement sur les marchés des fonds pouvant être prêtés à des taux abordables aux États en difficulté. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF), instrument temporaire intergouvernemental de financement des programmes d'assistances de l'UE, est ainsi créé en mai 2010. Il dispose de garanties individuelles des États membres pour un total de 440 Mds €. Le FESF a été utilisé pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal. En janvier 2011, un deuxième instrument temporaire, le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), est mis sur pied par la Commission européenne. Il mobilise les ressources propres non utilisées du budget communautaire, résultant de l'écart entre les engagements et les paiements effectués dans le cadre de son exécution, soit 60 Mds € lors de sa création. Cette somme a servi à garantir les emprunts faits pour les prêts à l'Irlande et au Portugal. Ces deux instruments furent remplacés, en 2013, par une structure permanente, le Mécanisme européen de stabilité (MES).

Issu d'un traité intergouvernemental conclu le 2 février 2012 par les 17 États membres de la zone euro, le MES est un fonds de secours permanent mis en place le 8 décembre 2012 (date de lancement du premier emprunt obligataire) pour garantir de façon pérenne la stabilité financière de la zone euro. À la différence du FESF, relevant du droit privé et fonctionnant grâce à une garantie des États, c'est une institution publique européenne, jugée plus solide par les marchés. Son capital de 700 Mds € est financé par les États membres [1]. Le MES est une structure intergouvernementale dirigée par un Conseil des gouverneurs, composé des ministres des Finances des États membres de la zone euro. Les droits de vote y sont proportionnels à la contribution de chaque État membre au capital [2].

Le MES peut acheter des obligations d'États sur le marché primaire, et financer par conséquent directement à un taux approprié les gouvernements. Il peut aussi racheter des obligations sur le marché secondaire afin de détendre les conditions d'émissions de titres sur le marché primaire.

Il peut, à l'instar du FESF, fournir une assistance financière aux États sous forme de prêts conditionnés, comme le précise l'article 12 du traité sur le MES, à un programme d'ajustement macroéconomique. La définition précise de cette conditionnalité relève de la responsabilité du conseil des gouverneurs du MES, qui donne mandat à la Commission pour négocier en son nom un MoU avec l'État en question. La Commission, la BCE et le FMI surveillent l'application du programme. Il peut recapitaliser les banques, par l'intermédiaire d'un crédit à l'État concerné, ce que ne pouvait pas faire le FESF. Le MES peut se financer auprès des marchés pour octroyer des prêts bonifiés aux États en difficulté, la base de capital du MES servant alors de garantie et sa dette n'étant pas imputée aux États.

Montants engagés dans les États sous programme (Mds €)

	FMI	FESF	MESF	ESM	Bilatéral	Total
Grèce	48	144,6	–	–	56	248,6
Irlande	22,5	17,7	22,5	–	4,8	67,5
Portugal	26	26	26	–	–	78
Chypre	1	–	–	9	–	10

Le rôle de la BCE au sein de la Troïka est d'apporter sa capacité d'expertise. Néanmoins, la BCE est intervenue, dans le respect de ses statuts, en rachetant sur le marché secondaire des obligations de pays de la zone euro, dont les pays sous la supervision de la Troïka, à travers son Programme pour les marchés de titres (*Securities Market Program* – SMP). Au 21 février 2013, la BCE affirmait détenir 218 Mds € d'obligations souveraines, dont 147,1 Mds € pour l'Italie et l'Espagne, qui ne font pas l'objet d'un programme d'ajustement. Les 70,9 Mds € correspondant à des pays sous programme d'ajustement se répartissent comme suit : 33,9 Mds € pour la Grèce, 14,2 Mds € pour l'Irlande et 22,8 Mds € pour le Portugal. Lors de la restructuration de la dette grecque la BCE fut la seule créancière à ne pas prendre ses pertes, préférant protéger ses plus-values, qui pourraient à terme dépasser les 20 Mds €.

En septembre 2012, elle a mis sur pied le programme d'Opérations monétaires sur titres (*Outrights Monetary Transactions* – OMT), menaçant de racheter en quantité illimitée les titres souverains à courte maturité (un à trois ans) des États sous programme en cas d'effondrement de leurs cours, en créant à cet effet une ligne de crédit dans son bilan. L'OMT a désamorcé la spéculation que continuaient à subir les pays sous programme.

L'action de la Troïka dans les pays sous programme

La Grèce

Peu de temps après la victoire électorale du Pasok (socialiste) de Georges Papandréou, la Grèce a subi une hausse sévère de la prime de risque exigée par les marchés pour financer sa dette. Cette tension faisait suite à la publication de l'état réel des comptes publics grecs en 2009, présentant un déficit bien plus important que ce qu'estimait jusqu'à cette date Eurostat. À côté des déséquilibres macroéconomiques classiques, les problèmes de fraude et de recouvrement fiscal, mais aussi les insuffisances de la politique administrative, se manifestant notamment par l'absence de cadastre, étaient les dysfonctionnements pointés par de nombreux observateurs.

Compte tenu de l'ampleur du taux d'endettement observé en 2009 (129,7 % du PIB), le FMI était partisan d'une restructuration immédiate de la dette à hauteur de 30 %, jugée nécessaire afin d'éviter une consolidation budgétaire trop brutale qui aurait eu pour effet, selon le Fonds, de tuer la reprise, et donc de réduire la capacité de la Grèce à se désendetter. La BCE s'éleva contre une telle restructuration. De nombreuses banques européennes, exposées au risque d'un effondrement du système bancaire grec, exercèrent une certaine influence auprès des États pour éviter toute restructuration portant sur le principal des obligations souveraines (dite « *haircut* » : coupe de cheveux), entraînant une perte nette de la valeur de ces obligations. Au sein de l'Eurogroupe, le gouvernement grec et de nombreux autres s'opposèrent à la restructuration. On opta donc pour une assistance financière massive, avec pour contrepartie une consolidation budgétaire forte et rapide et des réformes structurelles de l'État et du marché du travail.

Un premier plan d'aide, en mai 2010, accorda 110 Mds € à la Grèce sur sept ans, à un taux de 5,5 %. Il se décomposait de la façon suivante : 30 Mds € pour le FMI et 80 Mds € de prêts bilatéraux (*Greek Loan Facility* – GLF) accordés par la plupart des États de la zone euro (dont 22,4 pour l'Allemagne et 16,8 pour la France). En juillet 2011, le principe d'un deuxième plan fut adopté par le Conseil européen. La durée des prêts déjà accordés sous le premier plan fut étendue à quinze ans, les taux d'intérêts réduits à 3,5 %. Le FESF accorda 109 Mds € de prêts. En février 2012, l'Eurogroupe finalisa le deuxième plan d'aide.

Au cours de l'année 2012 le taux d'endettement de la Grèce dépassait 170 %. La restructuration de la dette, écartée au départ sous la pression des banques détentrices de titres souverains grecs (celles-ci refusant de subir des pertes), devenait inéluctable. Un accord fut trouvé avec les créanciers de la Grèce pour restructurer la quasi-totalité de la dette (96,9 % de celle-ci étant détenue par des investisseurs privés, soit 196,7 Mds €). Les créanciers renoncèrent à 53,5 % de leur encours, soit 106,5 Mds €. Le montant de l'aide accordée par le FESF fut porté à 144,6 Mds € jusqu'à mars 2016 (dont 30 Mds € pour le financement de la restructuration de la dette, et 48 Mds € pour la recapitalisation du secteur bancaire).

Indicateurs macroéconomiques de la Grèce (2009-2013, %)

	2009	2010	2011	2012	2013*
Croissance	– 3,1	– 4,9	– 7,1	– 6,4	– 3,7
Chômage	9,5	12,6	17,7	24,3	27
Déficit	– 15,7	– 10,7	– 9,5	– 9	– 13,1
Déficit structurel primaire	– 15	– 8,5	– 5,3	– 3,3	– 7,2
Dette	129,7	148,3	170,3	156,9	177,3

Source : Commission européenne, DG Ecfin.
* Prévisions.

Parallèlement, le FMI annonçait le 15 mars 2012 qu'il accorderait 28 Mds € de prêts supplémentaires sur quatre ans, dont 20 Mds € avant 2014. Au total, l'engagement du FMI s'éleva à 48 Mds €, portant le montant total de l'aide à la Grèce à 248 Mds € (GLF + FMI + FESF), soit 136 % du PIB.

En contrepartie de l'aide financière accordée, les gouvernements successifs (un gouvernement de coalition Nouvelle Démocratie-Pasok fut formé en juin 2012) s'engageaient à réduire le déficit budgétaire courant à 3 % du PIB en 2014 et à mettre en œuvre les réformes structurelles négociées avec la Troïka dans le cadre des MoU.

Le tableau ci-dessus met en évidence la trajectoire macroéconomique suivie par la Grèce depuis la mise en œuvre des politiques recommandées par la Troïka. Au cours de cette période, les objectifs initiaux en matière de croissance et de désendettement ont constamment été révisés. La Grèce a subi cinq années de sévère récession au cours desquelles le ratio dette/ PIB explosa. La baisse du taux d'endettement de 2012 est le résultat de la restructuration de la dette. Malheureusement, la poursuite de la politique d'austérité maintenait la Grèce dans la récession en 2013, année où la dette culmina à plus de 175 % du PIB.

En mars 2014, le gouvernement annonça qu'il était parvenu à dégager un excédent primaire (hors intérêts de la dette) de 1,5 Md € et s'engageait à poursuivre les efforts nécessaires pour dégager un excédent primaire de 3 % du PIB en 2015. La dette restait pourtant, aux yeux du FMI, insoutenable. Sa présidente, Christine Lagarde souleva l'hypothèse d'une nouvelle restructuration de la dette grecque[3]. Une discussion s'engageait au sein de l'Eurogroupe pour allonger la maturité de la dette et réduire les taux d'intérêt, à condition que la Grèce dégage un excédent primaire en 2014.

Lors des élections législatives de janvier 2015, une majorité hostile à l'application des mémorandums se dégagea au Parlement hellénique. Le gouvernement d'Alexis Tsipras, formé par Syriza (« gauche radicale ») avec l'appoint du parti des Grecs indépendants, affirma sa volonté de maintenir la Grèce dans la zone euro. Il tenta de renégocier la liste des réformes voulues par les « institutions », nouveau terme créé pour désigner les créanciers de la Grèce, en remplacement de l'appellation Troïka symbolisant, aux yeux du nouveau pouvoir, les sacrifices excessifs demandés au peuple grec. Le gouvernement Tsipras tentait également de négocier une nouvelle restructuration de la dette grecque, afin de disposer des marges de manœuvre nécessaires à l'application de son programme de relance, incluant des mesures de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale et de redistribution en direction des plus démunis (accès gratuit aux soins et à l'électricité). Cependant les soutiens à ces orientations, au sein de l'Eurogroupe, apparaissaient comptés, d'où une période d'incertitudes.

L'Irlande

C'est un cas radicalement différent. Les comptes publics irlandais étaient équilibrés et le taux d'endettement public inférieur à 30 % en 2009, et le marché du travail ne présentait aucune rigidité au sens où l'entendent les économistes. La crise de la dette irlandaise représente le cas d'école d'une crise de la dette privée qui s'est ensuite transformée en crise de la dette souveraine, posant ainsi le problème de la mise en place, dans le cadre de la future union bancaire, d'instruments tels qu'un fonds de résolution des crises, permettant de briser le lien entre dette bancaire et dette publique.

La crise est intialement due à l'éclatement de la bulle immobilière et financière alimentée par une politique monétaire accommodante. Ses effets furent importants en raison du poids du secteur de la construction et du secteur financier, qui représentent respectivement 25 % et 40 % du PIB de l'Irlande. Dès 2009, une « *Bad bank* » publique était créée, afin de servir de caisse de défaisance pour tous les actifs de ces secteurs ayant perdu toute valeur.

La crise de la dette souveraine éclata en 2010, lorsque le gouvernement irlandais décida d'étendre la garantie de l'État aux grandes banques. Le déficit public atteignit 30 % du PIB, le taux d'endettement explosa. Les taux des emprunts d'État augmentèrent fortement. La montée de la charge de la dette poussa le gouvernement à demander une assistance à l'UE.

Indicateurs macroéconomiques de l'Irlande (2009-2013, %)

	2009	2010	2011	2012	2013*
Croissance	– 6,4	– 1,1	2,2	0,2	0,3
Chômage	12,0	13,9	14,7	14,7	14,2
Déficit	– 13,7	– 30,6	– 13,1	– 8,2	– 7,2
Déficit structurel primaire	– 11,8	– 28,2	– 12,2	– 7,7	– 6,6
Dette	64,4	91,2	104,1	117,4	122,3

Source : Commission européenne, DG Ecfin.
* Prévisions.

Aucun mécanisme de stabilité européen ne prévalait encore à l'époque. L'aide financière fut accordée par la Troïka. La première tranche fut versée en janvier 2011.

Le programme d'ajustement fut conclu en novembre 2010. La BCE joua un rôle prédominant dans sa conception. Il organisa la liquidation de l'*Anglo Irish Bank* ainsi qu'une restructuration du secteur bancaire, financée par un *bail in* (renflouement interne) des seuls *Junior bonds* et *Equity holders* (épargnant par conséquent les *Senior bond holders,* c'est-à-dire les détenteurs d'obligations prioritaires, au rang desquels se trouvent de nombreuses banques de la zone euro, mais également de grandes fortunes comme le patron de Microsoft, Bill Gates) et un *bail out* (financement public de l'extension des garanties de l'État, recapitalisation de la *Bank of Ireland*). Le plan de sauvetage des banques représentait au total 30 % du PIB. Le *bail out* fera peser les charges de la nouvelle dette publique sur le contribuable.

La consolidation budgétaire fut donc mise en œuvre pour assurer le remboursement des prêts. En mai 2012, la ratification du TSCG fut exigée de l'Irlande pour qu'elle bénéficie de l'aide octroyée par le MES, qui venait d'être créé. Un gouvernement d'union fut formé, avec la présence de travaillistes et de conservateurs du Fine Gail. Le MoU imposait en outre une réforme fiscale et des réformes structurelles du marché du travail, dans la lignée de celles déjà engagées dans le PNR remis par l'Irlande à la Commission en 2009. Entre 2010 et 2013, 20 Mds € de taxes supplémentaires et de coupes dans les dépenses publiques furent décidées.

Le montant total des prêts accordés à l'Irlande jusqu'à fin 2013 s'éleva à 85 Mds €, 17,5 Mds € provenant de la réserve du fonds de pension national irlandais, 22,5 Mds € du FMI, 22,5 Mds € du MESF, 17,7 Mds € du FESF et 4,8 Mds € de prêts bilatéraux du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède. Le tout représentait 55 % du PIB du pays.

L'Irlande est sortie du programme d'assistance le 13 décembre 2013. La demande intérieure, qui avait fortement chuté en 2009 et 2010, s'est ensuite stabilisée. L'Irlande a de nouveau pu accéder au marché pour financer sa dette. La première émission de titres sur le marché obligataire s'est réalisée en janvier 2014 au taux de 3,54 % pour des titres sur dix ans, contre 28 % au plus fort de la crise, en juin 2011. Des coupes budgétaires nouvelles de 8,5 Mds € étaient prévues pour la période 2013-2015 pour revenir à un déficit public de 3 %. Afin d'alléger les charges de la dette et relâcher l'austérité budgétaire, le ministre des Finances, Peter Noonan, demandait sans succès la prise en charge rétrospective d'une partie de sa dette par le MES, qui n'existait pas au moment de la mis en place du MoU.

Le Portugal

À la différence du cas irlandais, la crise de la dette portugaise n'est pas due à une crise du secteur bancaire. Une seule banque portugaise fut recapitalisée en 2009. Pour la Commission, le Portugal devait avant tout affronter des problèmes d'ordre structurel, et fut invité à redresser ses comptes publics et améliorer sa compétitivité en ajustant le coût du travail. De 2005 à 2008, le déficit public a été réduit de 6,8 à 2,8 % du PIB, et le taux d'endettement stabilisé autour de 70 % du PIB.

La tension sur les taux d'intérêt portugais en 2010 a essentiellement été provoquée par l'effet de contagion de la dette grecque, qui a entraîné une spéculation des marchés sur les dettes portugaise et italienne, dans un contexte de crise politique dans ces deux pays. Au Portugal, l'absence de majorité au Parlement pour soutenir le plan de stabilisation et de croissance 4 (PEC4) proposé par le Premier ministre socialiste José Socratès exacerba la tension, déjà vive, sur les taux d'intérêt des souverains. Cette situation contraignit le Premier ministre démissionnaire à faire appel à l'assistance financière. L'aide octroyée se chiffra à 78 Mds € versés sur trois ans, soit 43 % du PIB (provenant en trois tiers égaux du FESF, du MESF et du FMI).

Indicateurs macroéconomiques du Portugal (2009-2013, %)

	2009	2010	2011	2012	2013*
Croissance	– 2,9	1,9	– 1,3	– 3,2	– 1,6
Chômage	10,6	12	12,9	15,9	18,2
Déficit	– 10,2	– 9,8	– 4,3	– 6,4	– 5,9
Déficit structurel primaire	– 8,9	– 9,4	– 3,4	– 4,7	– 3,7
Dette	83,7	94	108,2	124,1	129,3

Source : Commission européenne, DG Ecfin.
* Prévisions.

La négociation du MoU avec la Troïka se fit en présence de représentants de l'opposition PDS et CDSPP. Après la défaite électorale de Socratès, en mai 2011, le MoU fut appliqué sans vote du Parlement [4], avec des mesures d'austérité plus sévères que celles qui avaient été négociées initialement. 9,6 Mds € de réductions de dépenses publiques ont été opérées en 2012 et 5,8 Mds € en 2013. Le Portugal appliqua à la lettre les recommandations de la Troïka, combinant austérité budgétaire sévère, réformes structurelles et dévaluation interne (baisse des salaires). Dans ce cadre, la Troïka refusa l'application de l'accord des partenaires sociaux en faveur d'un relèvement du salaire minimum.
Le tableau ci-dessus montre que le plan d'ajustement, adopté en 2011, a provoqué un effet catastrophique, avec trois années de forte récession, un chômage qui a explosé et un taux d'endettement public qui s'est envolé, dépassant les 120 %. Malgré tout, le Portugal accédait à nouveau au financement de sa dette par le marché au printemps 2014.

Chypre

La situation chypriote résulte également d'un effet de contagion de la crise grecque, qui eut d'importantes incidences sur la situation des banques chypriotes fortement engagées dans l'économie grecque. « L'indiscipline budgétaire » n'est donc pas l'origine profonde de la crise, puisque le ratio dette/ PIB se situait autour des 60 % autorisés par les traités en 2010. La crise de la dette chypriote est la conséquence directe de l'intervention du gouvernement pour venir au secours du secteur bancaire, dont la situation s'était détériorée en raison de l'engagement des deux banques chypriotes (Laiki et *Bank of Cyprus*) dans l'économie grecque. L'effondrement du cours des souverains et des banques en Grèce a ensuite conduit à la liquidation de Laiki, dont les actifs furent repris par *Bank of Cyprus*. En dépit des règles des statuts de la BCE, selon lesquelles Francfort ne peut apporter de liquidités qu'aux banques solvables, 9 Mds € ont été accordés dans le cadre de la procédure *Emergency Liquidity Assistance* (ELA) à Laiki, qui allait par la suite être mise en faillite.

Chypre recevait en outre un premier prêt bilatéral de 5 Mds € de la Russie en décembre 2011. C'est en juin 2012 que Chypre sollicita le programme d'assistance auprès de la Troïka pour couvrir ses opérations budgétaires et la recapitalisation de son secteur financier. En décembre 2012, la Troïka estimait que le programme total s'élèverait à 17,5 Mds € : 10 Mds € pour le secteur bancaire, 6 Mds € pour le refinancement de la dette arrivant à maturité et 1,5 Md € pour couvrir le déficit en 2013, 2014 et 2015. Le « paquet » fut approuvé le 24 mars 2013 et rendu opérationnel en mai 2013. Le financement, prévu jusqu'en mars 2016, se limita finalement à 10 Mds €, soit tout de même 65 % du PIB. Les besoins de financement restants devaient être abondés par un *bail in* des créditeurs privés du secteur financier. Le FMI versait 1 Md € et le MES 9 Mds €.

Chypre a par ailleurs appliqué les réformes structurelles (consolidation budgétaire, privatisations et réformes structurelles du marché du travail) requises par la Troïka pour transformer son économie, jugée

Indicateurs macroéconomiques de Chypre (2009-2013, %)

	2009	2010	2011	2012	2013*
Croissance	– 1,9	1,3	0,4	– 2,4	– 6
Chômage	5,4	6,3	7,9	11,9	15,5
Déficit	– 6,1	– 5,3	– 6,3	– 6,3	– 5,5
Déficit structurel primaire	– 6,5	– 5,3	– 6,4	– 6	– 4
Dette	58,5	61,3	71,5	86,6	112

Source : Commission européenne, DG Ecfin.
* Prévisions.

excessivement centrée autour du secteur financier. La mise en œuvre des MoU s'est accompagnée de deux années de forte récession en 2012 et 2013. Le chômage a fortement augmenté et le taux d'endettement s'élevait en 2014 autour de 124 %.

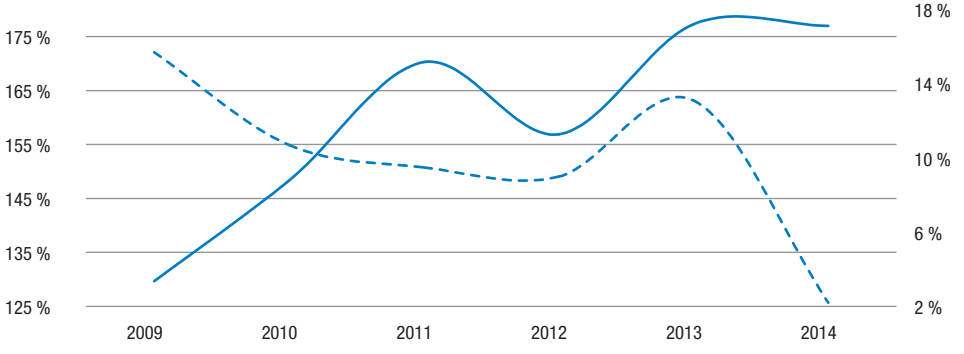
Les interrogations suscitées par l'action de la Troïka

Le rôle et l'activité de la Troïka pose tout d'abord un problème de légitimité démocratique. La base juridique justifiant la participation de la Commission et de la BCE, institutions communautaires, à une telle structure intergouvernementale informelle fait débat, si l'on fait référence au TFUE. La BCE a notamment outrepassé ses prérogatives en imposant ses vues en matière de politique budgétaire et salariale, ou encore en ce qui concerne la restructuration des secteurs bancaires irlandais, chypriote et grec. La Commission n'a pas toujours été gardienne de l'acquis communautaire, notamment à Chypre, en fermant les yeux devant la proposition faite par l'Eurogroupe de taxer les dépôts inférieurs à 100 000 €, alors que ces mêmes dépôts étaient protégés par une directive européenne. En Grèce, la Charte des droits fondamentaux est bafouée : 30 % de la population n'a plus accès aux soins.

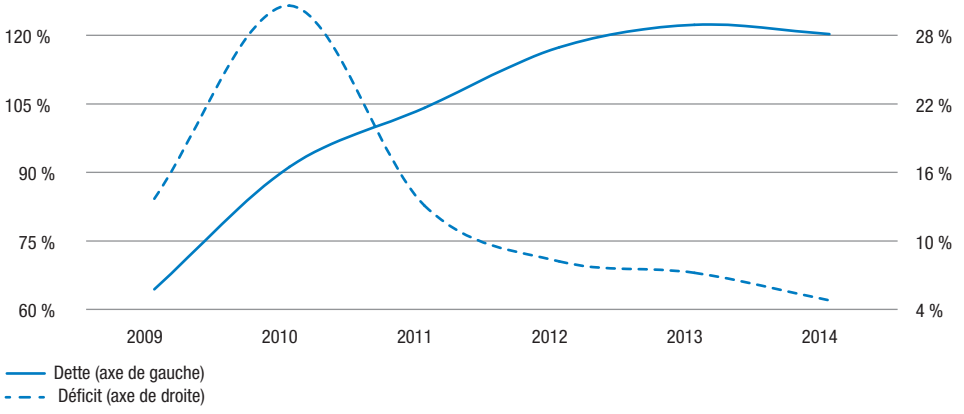
Cette absence de légitimité démocratique est d'autant plus préoccupante que les politiques imposées aux gouvernements et parlements nationaux dans le cadre des MoU ont fait l'objet de nombreuses controverses au sein même de la Troïka, et que le bilan économique de son action est mitigé. L'objectif est partiellement atteint si l'on considère que le Portugal et l'Irlande ont à nouveau accès aux marchés pour financer leur dette. Pour autant, ces politiques ont eu un impact négatif sur la croissance, et les réformes structurelles tardent à produire les effets attendus. Du coup, malgré la réduction des déficits, le ratio dette/ PIB a explosé dans les quatre pays. Les facteurs d'instabilité macroéconomique, présents lorsque l'assistance financière fut demandée, se sont même exacerbés.

Liêm Hoang-Ngoc

Grèce : évolution de la dette publique et du déficit 2009-2014

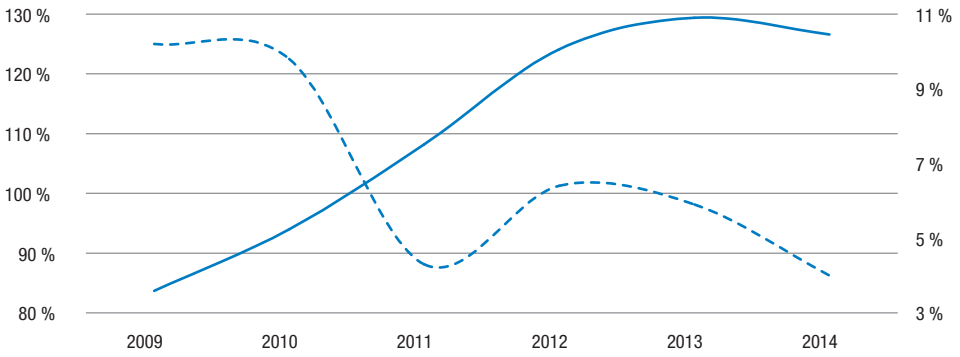


Irlande : évolution de la dette publique et du déficit 2009-2014

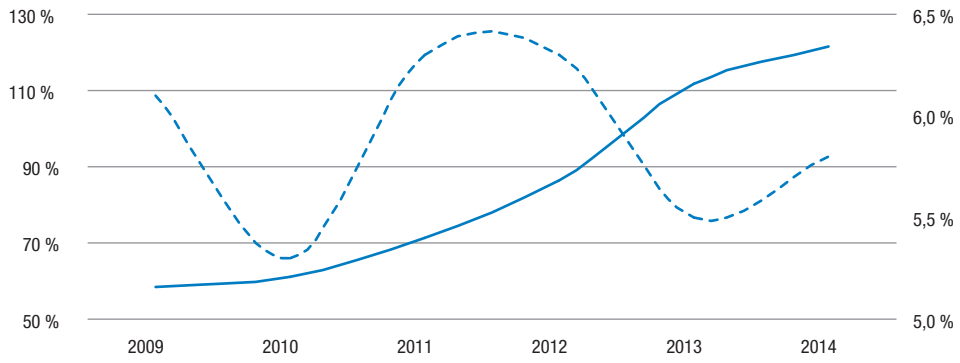


Source : Eurostat.

Portugal : évolution de la dette publique et du déficit 2009-2014



Chypre : évolution de la dette publique et du déficit 2009-2014



Source : Eurostat.

Notes

1. La part de ce capital financée par l'Allemagne est de 27,15 % (190 Mds €), celle de la France de 20,39 % (142 Mds €), 17,92 % (125 Mds €) pour l'Italie, 11,9 % (83,32 Mds €) pour l'Espagne, 5,72 % (40 Mds €) pour les Pays-Bas, 2,82 % (20 Mds €) pour la Grèce, 2,51 % (19 Mds €) pour le Portugal. La part des autres pays représente 11,59 % (80,68 Mds €).

2. Le Conseil des gouverneurs élit un président pour un mandat renouvelable tous les deux ans et nomme le directeur général du conseil d'administration pour un mandat renouvelable deux fois. Les 17 directeurs du Trésor forment le Conseil des directeurs. Son président est actuellement Jeroen Dijsselbloem, son directeur général Klaus Regling. Dans les deux conseils, toute décision est prise à l'unanimité, sauf en cas d'urgence menaçant la stabilité de la zone euro. Dans ce cas, une majorité de 85 % est requise, conférant à l'Allemagne, la France et l'Italie un quasi-droit de veto.

3. Article du *Financial Times*, 9 janvier 2014.

4. L'accord entre les socialistes, le PDS et le CDSPP était jugé suffisant pour l'entériner sans vote parlementaire formel.

Notice 5

Les mutations des dépenses publiques

Les dépenses publiques font l'objet depuis de nombreuses années d'un encadrement sévère afin de réduire les déficits publics. Elles n'ont pourtant pas cessé de croître et de se diversifier. La recherche sur les causes de cette croissance, et sur la place de la politique budgétaire dans la stabilisation conjoncturelle sont donc un enjeu très important pour la relance de l'activité économique. Au-delà, l'impact des politiques publiques sur le revenu des ménages est également interrogé par ces évolutions.

Au 31 décembre 2013, la dépense publique française s'élevait à 57,1 % du PIB. Elle en représentait 46,1 % au début de la crise du fordisme, en 1980, et 35,7 % à l'apogée des Trente Glorieuses, en 1960. Elle a donc augmenté à un rythme soutenu depuis la Seconde Guerre mondiale, que la France connaisse une période de forte croissance, comme durant la période fordiste, ou qu'elle traverse l'une des crises économiques les plus graves depuis l'entre-deux guerres mondiales comme c'est le cas depuis la récente « grande récession » entamée en 2008.

Cette croissance des dépenses publiques est en fait intimement liée au développement du capitalisme industriel. La Révolution et la première moitié du XIX^e^ siècle n'avaient pas apporté en la matière beaucoup de transformations, puisqu'elles avaient stagné, et étaient mobilisées principalement par les budgets liés à la guerre, à la dette, et dans une moindre mesure aux autres fonctions régaliennes. Dans les dernières années du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^, elles dépassaient à peine les 10 % de la richesse nationale, mais amorçaient les transformations qui allaient les conduire vers les niveaux qu'elles connaissent aujourd'hui. L'accroissement des dépenses publiques est donc au cœur des bouleversements économiques consécutifs à l'industrialisation et fait d'ailleurs, à ce sujet, l'objet de débats théoriques anciens.

Les débats théoriques sur la croissance des dépenses publiques

Dans un article de 1985, Richard Musgrave rappelle que l'économie des politiques publiques a donné naissance à deux grandes traditions [1]. La première, qu'il qualifie de « britannique », considère que les mécanismes marchands sont la règle et le secteur public l'exception : son intervention n'est utile que si le marché est défaillant. Cette approche est étroitement liée au modèle lockéen [2] de société basé sur les droits individuels. Il désigne la seconde tradition sous le qualificatif de « continental ». Elle repose sur une vision dualiste du système économique dans laquelle la légitimité du secteur public est égale à celle du privé. Elle s'appuie sur l'héritage des Lumières, pour adopter la perception hégélienne [3] de l'État comme « capital immatériel ». Bien sûr cette typologie en deux sous-ensembles peut paraître abrupte en ce qu'elle semble négliger la macroéconomie keynésienne, qui est pourtant à la base des politiques budgétaires actives contemporaines, et dont Musgrave lui-même fut un défenseur. Keynes avait d'ailleurs en son temps critiqué la filiation lockéenne et l'association de l'individualisme et du « laisser-faire » en proposant une extension du domaine d'intervention de l'État [4]. Cependant, même s'il poussait ses collègues à rompre avec leurs vieilles façons de penser l'économie et critiquait « l'économie classique » [5], Keynes ne récusait pas la tradition « britannique » dont il était à bien des égards l'héritier.

Selon Musgrave, l'école la plus représentative de la « tradition continentale » est l'école allemande, au sein de laquelle Adolph Wagner occupe une place centrale. On lui doit la formulation de la « loi d'extension croissante de l'activité publique » reprise ensuite par des auteurs relevant de l'une et l'autre traditions.

La loi de Wagner et ses prolongements

Dans son *Traité de la science des finances* [6], Wagner souligne qu'un des importants postulats de la science financière est l'existence d'un rapport de proportionnalité entre les besoins financiers publics et le revenu national (pp. 84-85). Il ajoute que toutes les tentatives visant à fixer le taux ou le niveau désirable du total des dépenses de l'État ont échoué car « elles reposent sur une conception fausse, mécanique et extrinsèque du rapport de l'État à l'Économie nationale » (p. 85). Il souligne enfin la valeur économique des prestations dispensées par l'État et leur productivité croissante, ce que, en des termes contemporains, on pourrait traduire par la présence d'externalités positives croissantes des interventions de l'État.

La loi d'extension croissante de l'activité publique

C'est dans un ouvrage bien connu dont la première édition date de 1883 [7] que Wagner formule sa loi d'extension croissante de l'activité publique. Dans un contexte où la Révolution industrielle a bouleversé les rapports sociaux et considérablement accru les capacités de production, tout en permettant à l'État de fournir les premières réponses publiques aux besoins sociaux, cette loi vise à rendre compte des interactions nouvelles et de plus en plus complexes entre l'État et l'économie. En termes financiers, elle peut être autrement exprimée, comme celle de « l'extension croissante des besoins financiers » [8]. L'idée sur laquelle cette loi repose s'énonce simplement de la façon suivante : le développement économique d'un pays accroît les besoins collectifs et rend indispensable l'intervention de l'État pour y répondre. Dans sa formulation moderne, la loi de Wagner pose que les dépenses publiques tendent à croître plus rapidement que l'activité économique globale, ce qui peut s'entendre par une élasticité des dépenses publiques au PIB supérieure à l'unité. On utilise dans cette approche le ratio des dépenses publiques au PIB plutôt que le taux de prélèvements obligatoires, car celui-ci ne prend pas en compte les déficits.

Pour expliquer cette relation entre développement économique et dépenses publiques, Wagner avance trois types d'arguments. En premier lieu, l'essor de la société industrielle a accentué les tensions entre groupes sociaux et renforcé la complexité des relations sociales. C'est pourquoi, les dépenses liées à la sécurité publique, et de manière générale, au fonctionnement des administrations ont augmenté. Mais la mutation vers le capitalisme industriel a également favorisé le progrès des conditions de vie, ce qui expliquerait l'accroissement des dépenses de culture et d'éducation. On peut en outre observer que l'extension de l'industrialisation et la transition vers une économie de la connaissance n'a pu s'opérer qu'à la faveur de la scolarisation de masse et avec l'amélioration du capital humain. Enfin, une troisième gamme d'explications repose sur la nécessité d'impulser des changements technologiques et de développer des investissements lourds, en particulier dans les infrastructures, que seul l'État est capable d'effectuer. À cet égard, Wagner était favorable à l'expansion d'une activité productive publique par le biais d'entreprises publiques.

Cette argumentation sur le rôle de l'État dans le développement économique et social est le produit d'un point de vue normatif éminemment favorable à l'action publique de la part d'Adolph Wagner. Cependant, elle a reçu nombre d'objections, dont les premières ont été fournies par les faits eux-mêmes. Ainsi, les performances observées dans les pays en voie de développement conduisent à s'interroger sur la validité de la loi de Wagner [9]. Un autre exemple est relevé par Tanzi et Schuknecht. Si comme l'avance Wagner la croissance des dépenses publiques accompagne naturellement l'augmentation du revenu par tête, alors la loi de Wagner n'explique pas leur quasi-stagnation dans les pays occidentaux entre 1870 et 1913 [10].

L'effet de déplacement

Dans un ouvrage de 1961 dans lequel ils étudient les dépenses publiques au Royaume-Uni sur longue période (depuis 1890), Peacock et Wiseman [11] proposent une réponse à certaines difficultés rencontrées par la loi de Wagner.

Leur analyse repose sur le constat de l'existence de discontinuités dans la progression des dépenses publiques. On observe en effet que se produisent des ruptures à l'occasion des guerres,

des crises économiques, etc., comme ce fut par exemple le cas à l'occasion des deux conflits mondiaux et de la grande crise des années trente. Ces évènements provoqueraient une brutale montée de la part des dépenses publiques dans le PIB. Puis cette part se stabiliserait, un effet de cliquet se produisant de sorte que tout se passerait comme si le poids de l'État dans l'économie ne pouvait régresser vraiment. En effet, les dépenses nouvelles engagées pour faire face à la crise ou à la guerre seraient ensuite maintenues sous d'autres formes. En d'autres termes, les agents économiques individuels accepteraient la hausse des dépenses publiques et donc du prélèvement fiscal pour les financer du fait de la crise ou de la guerre, et s'habitueraient ensuite à une plus grande présence de l'État.

Les choix publics

Le courant du *Public choice* (v. Notice 7) est très éloigné d'une vision organique des relations entre l'État et l'économie, mais, s'appuyant sur les principes de l'individualisme méthodologique, il tente d'analyser les mécanismes politiques et l'activité de l'État à partir des interactions entre électeurs et personnel politique. D'un côté les électeurs sont victimes d'une forme de myopie budgétaire qui les amène à surestimer les avantages qu'ils peuvent retirer de dépenses publiques supplémentaires et à sous-estimer le poids des impôts qui en résulteront. De l'autre côté les politiciens ajustent leurs comportements en fonction des choix susceptibles de maximiser la probabilité d'accéder au pouvoir et d'être réélus. La redistribution et les dépenses publiques deviennent dans ce contexte l'enjeu de marchandages et le moyen de satisfaire des groupes de pression. C'est la raison pour laquelle les autorités s'empresseraient d'augmenter les dépenses publiques au cours du cycle électoral et seraient « peu disposées à les diminuer ou à créer des excédents à la fin de difficultés économiques » [12].

Les transformations de la dépense publique dans la longue période

L'étude des finances publiques sur très longue période est un exercice délicat en raison de la rareté des données statistiques. Robert Delorme et Christine André ont cependant réalisé une analyse précise de l'évolution des budgets publics aux XIX^e^ et XX^e^ siècles, en se consacrant plus particulièrement à la période menant du début des années 1870 au début des années 1980. Ils montrent l'importance du rôle économique de l'État durant cette période [13].

Dans ce travail ils passent en revue les formes et les dimensions de l'intervention publique. La dimension qualitative est présente préalablement aux aspects quantitatifs. Elle est donc en particulier préalable à l'évolution de la dépense publique. Cependant à partir de l'étude de l'origine des interventions publiques ils montrent l'ampleur des « interrelations » entre dimensions qualitatives et quantitatives et des formes d'articulation entre elles. La « forme dépense » est privilégiée car c'est le principal mode d'intervention de l'État et ils se fixent pour objectif d'expliquer l'évolution de la dépense publique durant plus d'un siècle.

De la loi de Wagner au compromis institutionnalisé

Quand on considère la croissance des dépenses publiques en France sur très longue période, la loi de Wagner semble vérifiée. Entre 1872 et 1968 (ou entre 1920 et 1968) le revenu par habitant a augmenté au rythme moyen de 1,8 % et les dépenses de l'État de 2,9 % [14]. Mais cette évolution s'est effectuée avec de fortes discontinuités de sorte que les conclusions auxquelles on parvient, à propos de la vérification de la loi de Wagner en France, diffèrent selon les sous-périodes examinée. C'est l'une des raisons pour lesquelles Delorme et André ne retiennent pas l'explication par la loi de Wagner. De manière générale, lorsqu'ils examinent les explications théoriques de la croissance des dépenses publiques, ils rejettent les déterminations uniques et les causalités exclusives. Ils considèrent que la liaison générale entre l'État et l'économie « relève moins d'une notion de causalité que de celle de configurations » [15] associant différentes dimensions de l'organisation sociale et économique, au sein desquelles de fortes tensions s'exercent et débouchent sur des transformations institutionnelles.

Pour comprendre les évolutions de la relation entre l'État et l'économie, ils introduisent la notion de « compromis institutionnalisé », qui a occupé une place importante dans le déploiement de la « théorie de la régulation » [16]. Les « compromis institutionnalisés » permettent de caractériser les innovations dans les formes modernes de l'intervention publique [17], ainsi que le mode de relation entre l'État et l'économie marqué par l'existence de conflits entre groupes socio-économiques. Aucun des groupes en conflit ne parvient à sortir de ces tensions en imposant la domination de ses intérêts propres. La voie de la sortie est finalement le compromis institutionnalisé qui se distingue de l'institutionnalisation autoritaire caractéristique de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e, en ce que celle-ci est marquée par « l'exercice de la prérogative de puissance publique, de la force ». Le compromis institutionnalisé se définit pour sa part comme « une forme d'organisation créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes, imposant une discipline à l'égard de l'institution qui prend alors les apparences d'une donnée objective pour chaque acteur [18] ». Les dépenses publiques ont joué à cet égard un rôle essentiel dans la cristallisation du compromis institutionnalisé. Sur très longue période, elles ont évolué de manière différenciée de sorte que Delorme et André proposent une décomposition en deux sous-périodes, celle de l'État « circonscrit » suivie de celle de l'État « inséré », séparées par une phase de transition durant l'entre-deux guerres mondiales. Chacune de ces sous-périodes présente des spécificités expliquant à la fois les évolutions quantitatives de la dépense publique et les ruptures. Cette périodisation permet de montrer que l'État et l'économie ne peuvent être considérés comme indépendants, mais que des adaptations réciproques se sont produites durant ce long processus.

De l'État circonscrit à l'État inséré

Durant la première sous-période, celle de l'État « circonscrit », le capitalisme industriel émerge pleinement en France, tandis que les bases d'une autonomisation de l'économie sont jetées. L'État est « à part », « délimité » par rapport à l'activité économique qui est libre. La monnaie reste stable, le droit budgétaire est contraignant, et le droit général est « permissif du développement du rapport salarial » [19]. L'État est le gardien des acquis de la Révolution et il intervient comme le garant de l'ordre public. Il n'est donc pas « non interventionniste », mais il se place à part de la sphère économique.

Entre 1789 et le début du XX^e siècle, les dépenses publiques évoluent faiblement de 8 à 12 % du produit physique [20]. Deux postes budgétaires sont particulièrement importants durant tout le XIX^e siècle : les dépenses liées à la guerre et les charges de la dette publique. Cette dernière constitue un débouché pour l'épargne dans la mesure où les rentes d'État apparaissent en période de stabilité monétaire, comme un instrument de prévoyance pour les classes moyennes [21]. En dehors de ces deux postes et des tâches régaliennes, le budget de l'État finance une partie des infrastructures et des chemins de fer qui vont permettre la constitution d'un marché national. En d'autres termes, conformément aux prescriptions libérales l'État intervient pour pallier les « défaillances » du marché. Quant aux dépenses sociales elles sont assurées pour partie par le recours à la philanthropie et à la charité, et pour le reste par les budgets des collectivités locales. Départements et communes pèsent d'ailleurs pour le quart des dépenses publiques.

À la fin du XIX^e siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale apparaissent les premiers éléments d'une configuration nouvelle. Ils naissent de différentes tensions : celles associées à la question sociale non résolue [22], et celles, de nature politique, résultant de la mise en place de la République. Ces tensions sont à l'origine des balbutiements de la protection sociale avec le sursalaire familial et les lois sur les accidents du travail, ainsi que des lois sur l'enseignement public. Leurs conséquences ne se font pas immédiatement sentir sur les budgets publics mais seront déterminantes pour les évolutions ultérieures. Cependant, par exemple dans le cas des dépenses d'éducation, si elles ne pèsent que pour 2 % du budget de l'État en 1872, elles en représentent 7,4 % en 1900.

Au cours de l'entre-deux-guerres des bouleversements de grande ampleur se produisent, la période étant d'abord marquée par la reconstruction puis par la crise économique dans les années 1930. Les conséquences sur les dépenses en sont extrêmement importantes, mais leur nature change avec celle des problèmes à résoudre. En début de période, on est bien dans la continuité du passé puisque les dépenses liées à la guerre [23] et à la dette mobilisent la majeure partie du budget. Ensuite, avec l'entrée dans la crise, l'État finance des grands travaux, soutient les prix agricoles et s'engage dans des aides spécifiques. Cependant, des dépenses nouvelles, peu couteuses, apparaissent : participation à des sociétés d'économie mixte, coordination des transports, contrôle sur les sources et la distribution d'énergie. Surtout, les domaines cruciaux du social et de l'enseignement connaissent des mutations. Les dépenses d'éducation progressent de nouveau avec la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire et dans le domaine social, une série de transformations se font en dehors des financements publics avec les lois sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-vieillesse. Mais elles sont mal calibrées, de sorte qu'elles n'atteignent que partiellement leur cible.

Durant l'entre-deux-guerres et jusqu'en 1935, « l'interventionnisme municipal » est particulièrement dynamique et assure en grande partie la réparation des dégâts de la guerre, l'extension des infrastructures et l'assistance aux chômeurs.

La rupture se produit vraiment lors du passage à la sous-période suivante, celle de « l'État inséré ». La bienfaisance, la responsabilité individuelle et les interventions municipales ayant démontré leur incapacité à résoudre la question sociale, la généralisation de la sécurité sociale conduit à l'institutionnalisation du salaire indirect en 1945. À côté de cette mutation dans le domaine social, se met en place une coordination entre gestion monétaire et politique économique d'ensemble assurée par les pouvoirs publics. Ce sont les deux piliers de la nouvelle configuration caractérisée par une « véritable responsabilisation économique et sociale de l'État, […] une insertion de l'État dans l'économie et le social » [24]. Dès lors, les dépenses publiques augmentent plus vite que le PIB, cette croissance étant particulièrement vive du côté de la sécurité sociale.

Entre 1945 et le début des années 1980, trois phases pourraient être mises en évidence selon Delorme et André. La dépense publique connaît alors de profonds changements qualitatifs tout en ne cessant quantitativement d'augmenter.

La première phase correspond à la reconstruction et aux guerres d'Indochine et d'Algérie. Ces évènements provoquent une forte montée des dépenses publiques jusqu'en 1957. Vient ensuite une phase durant laquelle, en pourcentage du PIB, le budget s'allège. La reconstruction est achevée, les dépenses liées à la défense régressent et le Marché commun se met en place. Cela induit une réorientation des interventions de l'État vers des formes moins directes [25] ainsi que l'élaboration d'une politique agricole et industrielle.

À partir du premier choc pétrolier de 1974 et avec l'entrée dans la crise économique, la part relative des dépenses de l'État par rapport au PIB se renforce. Davantage que l'augmentation des dépenses en valeur absolue, c'est le tassement de la croissance qui en est responsable, sauf bien sûr lors des relances de 1975 et de 1981-1982. Avec l'échec de cette dernière relance et la résurgence de l'orthodoxie financière, s'amorce un retour du débat sur les politiques budgétaires.

Les débats sur le multiplicateur et la politique budgétaire depuis la crise

La théorie keynésienne ne se donne pas pour objectif de déterminer les causes de l'augmentation de la dépense publique ni d'en expliquer le rythme. Mais, comme élément fondamental de la demande globale, elle en fait l'un des facteurs essentiel de la croissance. La dépense publique joue par conséquent un rôle particulier dans les politiques de stabilisation économique.

L'impact des politiques budgétaires transite par l'effet multiplicateur [26], que l'on peut comprendre comme une relation quantitative entre un accroissement net de la demande globale, dû par exemple à une hausse des dépenses publiques, et l'augmentation du revenu en résultant du fait de l'expansion de la production. En d'autres termes l'effet multiplicateur permettrait chez les keynésiens de démultiplier une stimulation budgétaire.

Le schéma keynésien simplifié et l'effet multiplicateur

À un degré simplifié du schéma keynésien, la demande globale détermine le volume de la production c'est-à-dire le revenu global. Cela signifie que la conception keynésienne du fonctionnement de l'économie procède d'une vision dans laquelle on doit partir de la demande pour connaître les déterminants de la production et par conséquent du revenu et de l'emploi, contrairement au point de vue néo-classique dans lequel on part de l'offre.

Dans le schéma keynésien simplifié, la demande globale n'est composée que de la demande de consommation et de l'investissement, celui-ci étant égal à l'épargne. Si Y est le revenu, C la demande de consommation, I l'investissement et S l'épargne, on peut donc écrire dans un premier temps : $Y=C+I$ (1)

avec $I=S$.

Pour expliquer l'évolution de la demande de consommation, Keynes pose ce qu'il appelle la « loi psychologique fondamentale » selon laquelle la demande croît avec le revenu, mais dans une proportion moindre que le revenu. C'est la raison pour laquelle il introduit la notion de propension à consommer qui est la part du revenu que les ménages consacrent à la consommation. Plus précisément, on distingue la propension marginale à consommer (c) égale au rapport entre la variation de la consommation et la variation du revenu :

Si (Y) est le revenu, on peut écrire $C=cY$, avec $c = \frac{dC}{dY}$, et $0 < c < 1$.

La macroéconomie considère en outre habituellement qu'il existe un niveau de consommation incompressible (C_0), et autonome qui illustre le fait que même en l'absence de revenu, les ménages gardent une consommation résiduelle. On peut alors écrire :

$C = C_0+cY$. Dès lors, l'équation (1) devient :

$Y = C_0+cY+I$ (2)

Le multiplicateur d'investissement

Le mécanisme du multiplicateur apparaît très simplement à partir de l'équation (2). On peut en effet écrire : $Y-cY= C_0+I$, dont il vient

$Y(1-c) = C_0+I$, ce qui donne

$$Y = \frac{1}{1-c} * (C_0 + I).$$

Si l'on suppose maintenant une variation quelconque de l'investissement ΔI, on obtient :

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} * \Delta I \quad (3)$$

Dans cette équation, le coefficient $k = {}^{1}/_{(1-c)}$ est le multiplicateur keynésien.

Le multiplicateur en économie ouverte

On sait par ailleurs que les économies développées sont ouvertes sur le commerce extérieur, ce qui modifie la valeur du multiplicateur. En effet, en économie ouverte, X représente les exportations (c'est-à-dire la demande extérieure pour les produits nationaux et M les importations, c'est-à-dire la demande nationale pour les produits importés de l'extérieur. On peut donc par analogie avec la demande de consommation supposer que la demande de produits importés croît avec le revenu. C'est pourquoi comme précédemment on peut écrire $M=mY$ où m est la propension marginale à importer. Dans la mesure où la demande d'importation n'engendre pas de production nationale, mais se diffuse à l'extérieur on peut écrire : $Y = C_0+cY+I+X-mY$ (4).

Il vient de (3) : $Y(1-c+m) = C_0+I+X$

Cela donne $Y = \frac{1}{(1-c+m)} * (C_0 + I + X)$.

En conséquence, en économie ouverte le multiplicateur k_o est donné par :

$$k_0 = \frac{1}{1-c+m}$$

En d'autres termes, l'impact du multiplicateur est d'autant plus faible que la demande de produits importés est importante. Finalement, la demande extérieure de produits nationaux (les exportations) stimule la production nationale tandis que la demande intérieure de produits importés la restreint.

Le multiplicateur avec budget public

Pour étudier l'impact du budget public, il faut distinguer entre les formes d'instruments budgétaires et les modalités de la stimulation budgétaire. Par commodité on fait abstraction du commerce extérieur.

On différencie l'intervention publique entre impôts (T), transferts aux agents économiques (F) et dépenses autres que des transferts (G) que l'on peut comprendre comme des achats réalisés par l'État et qui jouent sur la production comme les investissements (ou les exportations).

La demande de consommation devient alors : $C=C_0+c(Y-T+F)$, soit $C=C_0+cY-cT+cF$.

L'équation (2) devient : $Y= C_0+cY-cT+cF+I+G$ (5)

Comme précédemment on en tire :

$$Y = \frac{1}{1-c}(C_0 - cT + cF + I + G) \quad (6)$$

L'équation (6) permet d'obtenir l'effet multiplicateur selon chaque forme d'intervention.

• L'effet multiplicateur des dépenses autres que des transferts intervient comme le multiplicateur d'investissement puisque les achats de l'État stimulent directement la production. On a donc :

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} * \Delta G$$

• L'effet multiplicateur des transferts aux agents économiques se distingue du précédent en ce que les transferts interviennent comme éléments de la distribution secondaire du revenu. Il n'impactent donc pas directement la production. On a donc :

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} * c\,\Delta F$$

• L'effet multiplicateur de la fiscalité intervient comme le précédent, mais dans la mesure où l'impôt capte une fraction du revenu des agents, il joue en sens inverse c'est-à-dire avec un signe négatif. C'est la raison pour laquelle on obtient :

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} * -c\,\Delta T$$

• En cas de variation simultanée et égale des impôts (ΔT) et des dépenses publiques (ΔG) de façon à ce que le budget reste équilibré ($\Delta T = \Delta G$), on pourrait s'attendre à ce que l'effet multiplicateur s'annule. En fait on obtient :

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c}\Delta G + \frac{-c}{1-c}\Delta G = \frac{1-c}{1-c}\Delta G = \Delta G$$

En d'autres termes, comme l'a montré Haavelmo (1945), les dépenses publiques exercent tout de même un effet direct sur l'activité économique, l'impôt ne jouant que dans la distribution secondaire du revenu. L'équation ci-dessus dans laquelle le multiplicateur de budget équilibré est égal à 1 est un cas particulier résultant du fait que par simplicité, on a choisit des impôts forfaitaires. Mais, si les prélèvements fiscaux varient avec le revenu, alors l'effet multiplicateur est d'autant plus faible que les taux d'imposition des revenus additionnels créés sous l'impact des dépenses publiques supplémentaires sont élevés.

Finalement, le schéma keynésien simplifié permet de repérer certaines conditions nécessaires au bon fonctionnement du multiplicateur. La première condition découle directement de l'hypothèse de départ selon laquelle la demande influence directement la production et donc le revenu distribué dans l'économie. Pour cela, il faut que les capacités de production des entreprises ne soient pas pleinement utilisées, ce qui suppose en particulier une situation de chômage. Faire jouer le multiplicateur réclame donc que l'on se situe dans la phase basse du cycle économique. Si l'intervention publique peut être efficace, ses formes sont importantes, mais aussi le niveau de la propension marginale à consommer et celui de la propension marginale à importer. Ainsi, l'effet multiplicateur sera d'autant plus élevé que la propension marginale à consommer sera élevée et la propension marginale à importer faible. Cela explique les recommandations insistantes en faveur d'une relance par l'investissement dans des équipements utiles aux ménages. A l'inverse, une relance centrée sur la diminution des prélèvements opérés sur les ménages les plus aisés est relativement peu efficace car leur propension marginale à consommer est plutôt faible (ils épargnent beaucoup) et ils ont tendance à consommer plus de biens importés.

Le multiplicateur chez les keynésiens

Depuis les années 1930, le multiplicateur a justifié les politiques budgétaires visant à relancer l'activité économique dès lors qu'elle faiblissait. Keynes soulignait cependant que les agents économiques agissent dans une situation d'incertitude radicale qui les conduit à osciller entre optimisme et pessimisme, et les amène parfois à adopter des comportements non rationnels ou inattendus [27]. Il ajoutait qu'il faut aussi tenir compte de rigidités qui expliquent que l'offre et la demande ne s'ajustent pas spontanément. Ces deux éléments au cœur de la pensée keynésienne conduisaient à se méfier d'une vision mécaniste du multiplicateur.

Le multiplicateur rencontre effectivement un certain nombre de limites qui restreignent l'impact d'une relance budgétaire. Les keynésiens eux-mêmes avaient déjà montré que selon l'instrument utilisé (hausse des dépenses publiques ou baisse des impôts notamment) ou selon les situations (relance équilibrée ou non [28]) la valeur du multiplicateur n'est pas identique (v. encadré). Mais un autre facteur intervient également fortement sous la forme de « fuites » par l'extérieur liées à l'ouverture internationale des économies. C'est notamment sur ce phénomène que la « relance Mauroy » de 1981 a buté, peinant à provoquer l'expansion de la production nationale

en raison du poids des importations, ce qui provoqua l'échec de l'expérience. D'autres critiques, non keynésiennes, ont par ailleurs mis en doute la capacité d'une hausse de la dépense publique à provoquer effectivement un effet multiplicateur.

Débats théoriques et embarras politiques

Comme l'avait avancé Arthur Pigou, la postérité de Keynes est impressionnante, et il n'est pas d'économiste, même très réservé à l'égard de ses résultats, qui ne lui soit redevable [29]. L'effectivité du multiplicateur a en particulier été mise en doute selon plusieurs axes. Une autre version des « fuites » par l'extérieur, développée dans différents articles de Mundell et Flemming [30] considère ainsi qu'une politique budgétaire expansionniste provoque une hausse des taux d'intérêt engendrant à son tour une élévation des taux de change, ce qui réduit les exportations et étouffe la relance. Robert Barro (1974) de son côté, estime qu'une relance budgétaire creuse la dette et échoue à provoquer une expansion de l'activité économique, car les consommateurs anticipent les impôts futurs qu'il faudra acquitter en raison de l'endettement, et accroissent leur épargne. C'est l'équivalence ricardienne (v. Notice 1).

En temps de crise, la question importante est celle de la valeur des effets multiplicateurs. En effet, pour la mise en œuvre d'une politique économique active, il est crucial de savoir si une augmentation de 1 point de PIB des dépenses publiques (ou une baisse des prélèvements de 1 % du PIB) provoquera un accroissement du PIB supérieur ou inférieur à 1 %. Pour les keynésiens, l'augmentation du PIB induite par une stimulation budgétaire de 1 point de PIB est supérieure à 1 %, même si l'on n'ignore pas que la valeur du multiplicateur dépend des instruments budgétaires utilisés (dépenses publiques ou impôts, voire nature des dépenses et des impôts) et du degré d'ouverture sur l'extérieur de l'économie. À l'inverse, pour les économistes qui doutent totalement de la capacité des plans keynésiens de relance à stimuler l'économie, on est en présence d'un multiplicateur négatif, c'est-à-dire anti-keynésien : la relance n'enrichit pas l'économie mais l'appauvrit. Enfin, un certain nombre d'économistes concluent en faveur d'un multiplicateur budgétaire positif, mais inférieur à 1. De nombreux travaux, dont certains émanaient d'experts réputés du FMI, ont été effectués sur cette base durant les années 2000 avec pour objectif de déterminer précisément ces coefficients [31].

Cette question a pris une ampleur décisive avec la grande récession et la crise des dettes souveraines. Pour lutter contre l'accroissement des déficits publics et la forte augmentation de la dette, les plans d'ajustement soutenus au début des années 2010 par la Commission européenne, après le FMI, se sont appuyés sur une position « consensuelle » selon laquelle les multiplicateurs seraient d'environ 0,5, de sorte que des coupes budgétaires auraient un faible impact sur l'activité [32]. Mais contrairement aux prévisions des experts du FMI et de l'UE, ces politiques d'austérité ont eu des effets dévastateurs dans les pays d'Europe du sud où elles ont été pratiquées à grande échelle. Cela a conforté l'argumentation des « keynésiens » [33] et amené les experts du FMI à des révisions de leurs recommandations après constat de l'échec de leurs prévisions [34]. Les débats sur les politiques budgétaires actives en ont été ravivés. Alors que le FMI remarque désormais que la valeur des multiplicateurs diffère lorsque l'on passe d'une période de croissance à une phase de récession et incite à la prudence dans les politiques de « consolidation budgétaire », des travaux nouveaux montreraient que la valeur des multiplicateurs ne dépend pas seulement du type d'instrument budgétaire utilisé, mais aussi de la nature des dépenses budgétaires sollicitées [35]. En d'autres termes, lorsque l'économie se situe dans la période basse du cycle conjoncturel, les politiques d'ajustement ont un impact récessif fort, et il faut plutôt s'appuyer sur une stimulation budgétaire [36]. Mais il conviendrait alors de sélectionner parmi les dépenses publiques celles dont l'effet multiplicateur serait le plus élevé [37].

L'évolution des dépenses publiques depuis 1980

Contrairement à ce que la réorientation néo-libérale des politiques publiques laissait présager, les dépenses publiques n'ont pas régressé puisque, rapportées au PIB, elles sont passées de 46 % en 1980 à 57,1 % en 2013, soit une croissance équivalente à celle qui était intervenue entre 1960 et 1980. Elles ont cependant connu une nette reconfiguration touchant aussi bien leur contenu que leurs formes (dépenses directes ou dépenses fiscales).

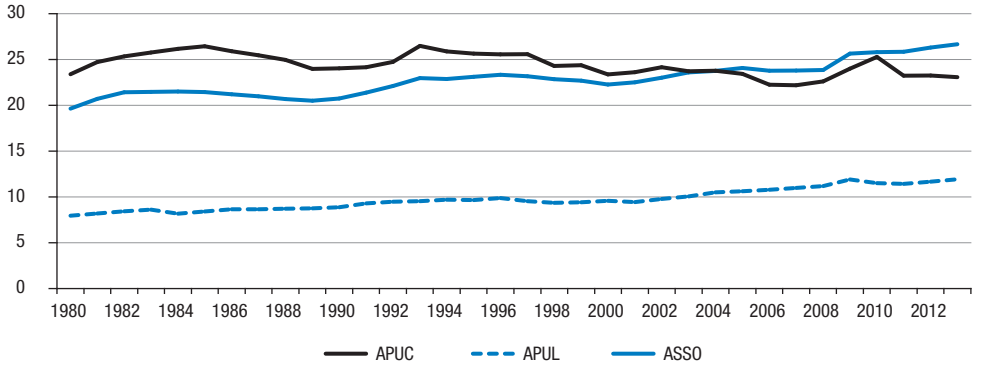
La transformation de la structure des dépenses budgétaires

On peut appréhender les transformations de la dépense budgétaire en croisant plusieurs regards. Mais la décomposition en deux axes complémentaires, institutionnel et selon le contenu des dépenses, est particulièrement utile.

Le point de vue institutionnel

Le critère institutionnel (v. Notice 1) permet de rattacher les dépenses aux administrations les ayant engagées.

Dépenses publiques par sous-secteurs d'administration en % du PIB



Source : comptes de la Nation, 2014.

La période considérée se caractérise par une nette montée des dépenses des APUL et des ASSO. La décentralisation a sans doute joué en faveur de cette augmentation du côté des collectivités locales, tandis que la crise économique, la montée d'un chômage structurel et la dynamique démographique ont favorisé la croissance des dépenses sociales, en dépit de leur encadrement de plus en plus rigoureux.

L'évolution des dépenses des APUC se distingue nettement de celles des autres sous-secteurs institutionnels puisque, après un maximum en 1993, elles perdent 3 points de PIB (23,1 % du PIB en 2013). Depuis 2003, les ASSO sont le principal sous-secteur dépensier (26,7 % du PIB en 2013). Cette mutation est le résultat de l'augmentation de la part des prestations sociales que permettent de préciser les graphiques suivants. Quant aux APUL, elles ont connu une hausse presque constante de leurs dépenses (11,9 % du PIB en 2013, contre 7,9 % en 1980).

Les dépenses publiques selon leur contenu

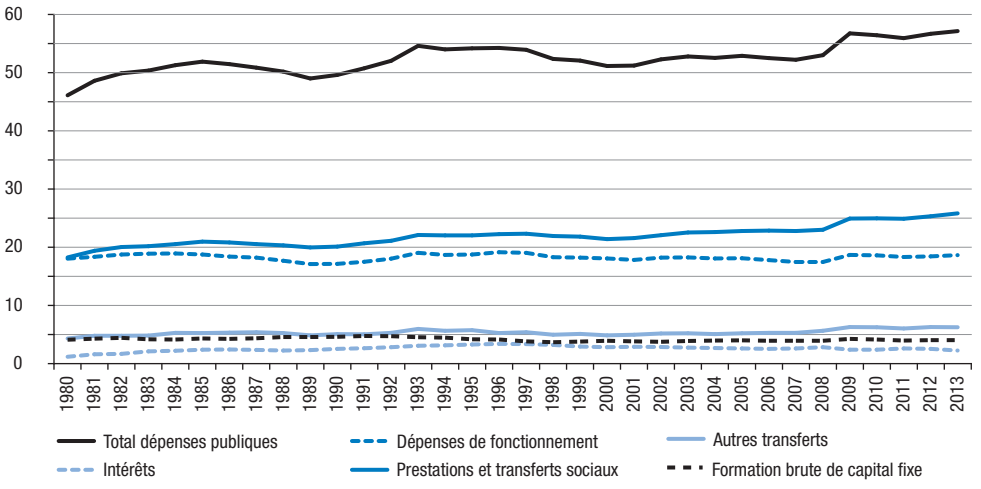
Le système international de comptabilité nationale utilisé en France comme par les autres pays membres de l'UE permet une double approche de la structure des dépenses publiques selon leur contenu. D'une part, dans le prolongement du traitement antérieur des données de la comptabilité nationale, les dépenses publiques sont ventilées selon leur nature aux différents niveaux du compte du secteur institutionnel des administrations publiques. D'autre part, une décomposition spécifique selon la nomenclature internationale des fonctions des administrations publiques facilite certaines comparaisons entre pays européens[38].

Structure des dépenses publiques selon leur nature

À l'orée des années 1980 les dépenses liées à la protection sociale sont devenues prépondérantes. Par ailleurs, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale le poids relatif des dépenses de fonctionnement des administrations publiques (en % du PIB) a tout d'abord connu une lente croissance. Il s'est stabilisé au début des années 1980, puis a diminué à partir de la fin des années 1990.

Après avoir fortement augmenté pour atteindre plus de 10 % du PIB en 1965, la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques a décru durant les années 1970. Elle connaît une nouvelle croissance entre 1984 et 1992 pour se stabiliser enfin à un niveau proche de 5 % du PIB. À 70 % la FBCF des administrations publiques est réalisée par les administrations locales et à 10 % environ par les APUC. Les autres transferts sont composés pour l'essentiel de versements en espèces destinés à l'économie : subventions publiques, transferts liés à la coopération internationale, « quatrième ressource européenne » [39], et transferts en capital qui comprennent notamment les aides à l'investissement. Après une légère croissance de la part de ces transferts (en % du PIB) durant les années 1980, elle stagne du début des années 1990 à la fin de la décennie 2000. Depuis lors, elles connaissent un léger rebond.

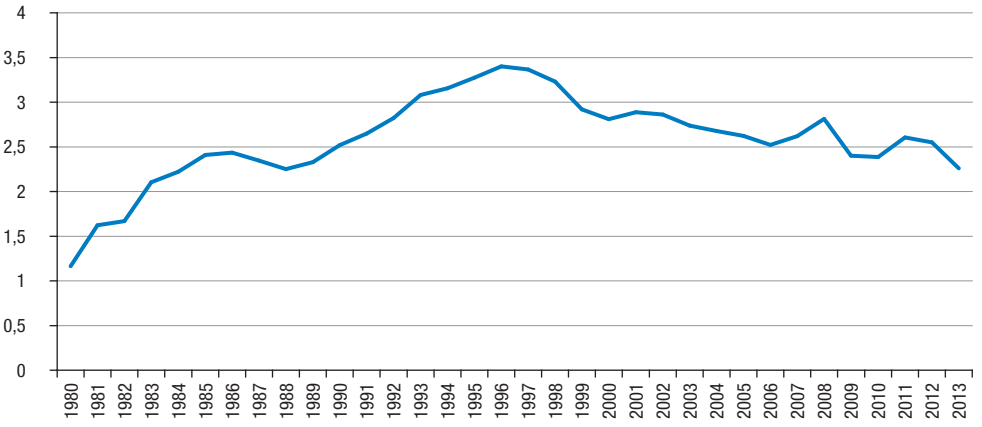
Évolution des dépenses publiques en % du PIB



Source : comptes de la Nation, 2014.

Enfin, l'évolution de la charge d'intérêt des administrations publiques en % du PIB apparaît plus clairement avec le graphique suivant. Elle passe de un point de PIB en 1980 à 3,4 % en 1996, pour décroître durant les années suivantes. En 2013 elle représentait 2,3 % du PIB. Cette évolution s'explique, pour la première période, par la croissance forte des taux d'intérêt : après les premiers déficits apparus à la fin des années 1970, les comptes nationaux enregistrent alors l'accroissement progressif d'un besoin de financement des administrations publiques financé par la dette. Tandis que le taux de croissance de l'économie nationale chutait durablement à de faibles niveaux, la forte augmentation des taux d'intérêt engendrait un effet boule de neige (v. Notice 1) se combinant aux déficits pour accélérer l'endettement. À partir de la fin des années 1990 les taux d'intérêt décroissent mais la dette s'accumule au rythme des déficits, si bien que la charge d'intérêt ne baisse pas dans les mêmes proportions.

Intérêts en % PIB

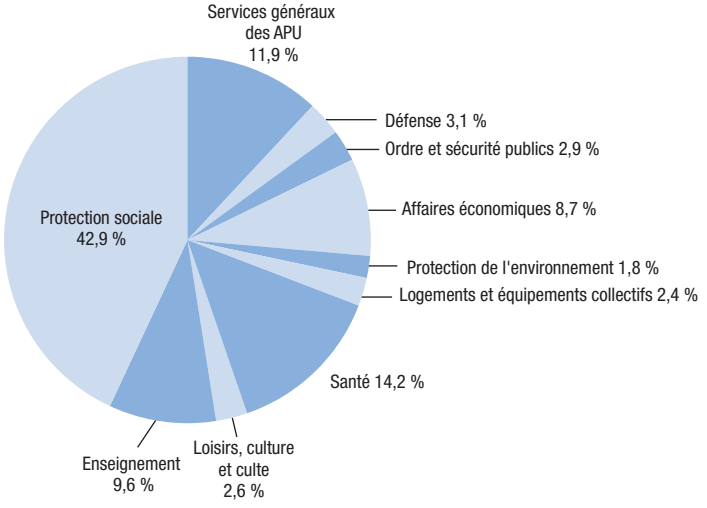


Source : comptes de la Nation, 2014.

Structure des dépenses publiques selon les fonctions des administrations publiques

La comptabilité nationale propose une seconde décomposition des dépenses publiques par fonctions depuis 1995. Dix fonctions sont retenues, elles-mêmes décomposées en sous-fonctions. Le graphique suivant donne cette répartition fonctionnelle pour l'année 2013.

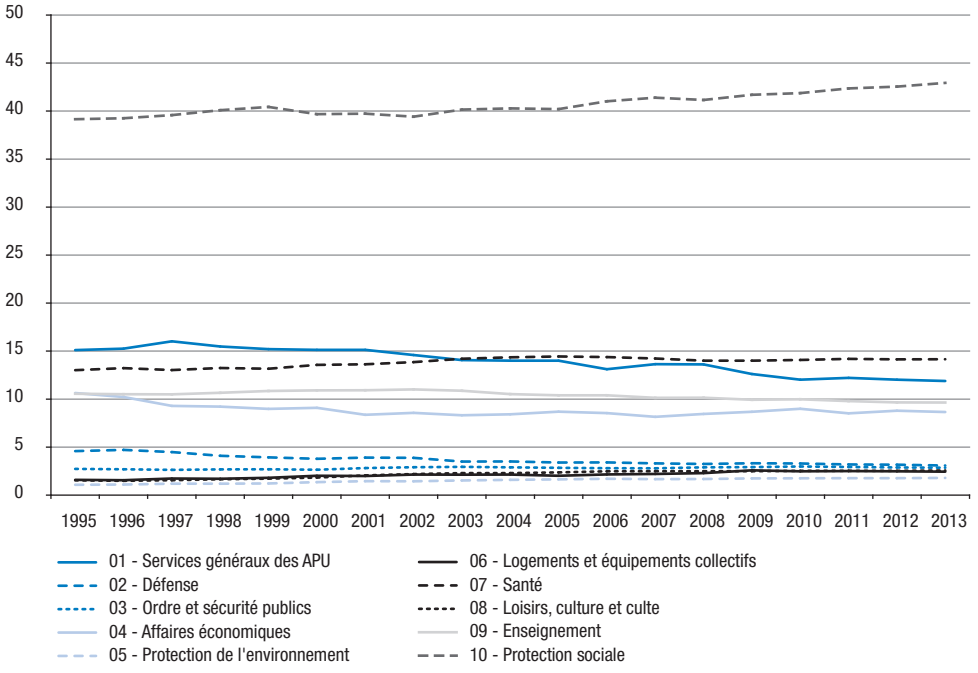
Dépenses publiques par fonctions en % des dépenses publiques en 2013


Services généraux des APU 11,9 %
Défense 3,1 %
Ordre et sécurité publics 2,9 %
Affaires économiques 8,7 %
Protection de l'environnement 1,8 %
Logements et équipements collectifs 2,4 %
Santé 14,2 %
Loisirs, culture et culte 2,6 %
Enseignement 9,6 %
Protection sociale 42,9 %

Source : comptes de la Nation, 2014.

En 2013, la protection sociale représentait 42,9 % du PIB, soit près de la moitié des dépenses publiques (contre 39,2 % en 1995). Si l'on y ajoute les dépenses de santé (14,2 % en 2013 contre 13 % en 1995), les transferts sociaux (considérés globalement à partir d'un point de vue fonctionnel) s'élevaient en 2013 à 57,1 % des dépenses publiques, loin devant le poste suivant constitué des dépenses des services généraux (11,9 %, y compris le service de la dette de l'État[40]) puis des dépenses d'enseignement (9,6 %). Venaient ensuite l'intervention économique (8,7 %), la défense (3,1 %) et la sécurité et l'ordre public (2,9 %). Enfin, les loisirs la culture et les cultes (2,6 %), le logement (2,4 %), et la protection de l'environnement (1,8 %) occupaient une part résiduelle.

Évolution de la structure fonctionnelle des dépenses publiques en % des dépenses publiques



Source : comptes de la Nation, 2014.

Cette structure, dans laquelle l'intervention publique de nature sociale occupe une place largement prépondérante, est le résultat d'une montée en puissance très régulière des dépenses sociales. Le graphique ci-dessus montre en particulier l'amplification de la hausse de la part des dépenses de protection sociale depuis 2005, tandis que les dépenses de santé ont augmenté entre 1995 et 2004 puis se sont stabilisées. On peut en outre observer, dans ce domaine des transferts sociaux, que l'accroissement de la part des dépenses de protection sociale (+3,3 points de PIB) provient essentiellement de la retraite (+3 points de PIB) tandis que l'augmentation des dépenses de santé (+1 point de PIB) provient pour moitié des services ambulatoires et des services hospitaliers. Dans le même temps la part des dépenses consacrées aux services généraux, à l'enseignement, à la défense et aux affaires économiques a diminué comme le laisse apparaître le tableau suivant.

L'augmentation de la part des dépenses sociales dans les dépenses publiques s'explique bien sûr par les besoins provoqués par la crise économique et le vieillissement démographique. Mais ces évolutions prolongent aussi les formes traditionnelles de l'intervention publique en faveur des ménages en France.

La socialisation du revenu des ménages français

Les ménages sont les principaux bénéficiaires des dépenses publiques. Leurs revenus subissent les prélèvements fiscaux et sociaux et sont abondés par un ensemble de prestations et de transferts. C'est en effet l'une des principales fonctions des administrations publiques que de fournir, à travers les dépenses publiques, des biens et des services (non marchands mais aussi marchands) ainsi que du pouvoir d'achat sous forme de prestations monétaires.

En ce sens, l'étude de l'évolution macroéconomique de la socialisation du revenu des ménages prolonge celle de la dépense publique en ce qu'elle permet de mettre en lumière les interactions entre ces dépenses et le revenu des ménages.

Variation de la structure fonctionnelle des dépenses publiques en % du PIB

	1995	2013	Écart
Total des dépenses des APU	54,2 %	57,1 %	2,9 %
Services généraux des APU	8,2 %	6,8 %	– 1,4 %
Défense	2,5 %	1,8 %	– 0,7 %
Ordre et sécurité publics	1,5 %	1,6 %	0,2 %
Affaires économiques	5,8 %	4,9 %	– 0,8 %
Protection de l'environnement	0,6 %	1,0 %	0,4 %
Logements et équipements collectifs	0,9 %	1,4 %	0,5 %
Santé	7,1 %	8,1 %	1,0 %
Dont Services ambulatoires	2,6 %	2,8 %	0,3 %
Dont Services hospitaliers	3,3 %	3,5 %	0,2 %
Loisirs, culture et culte	0,8 %	1,5 %	0,6 %
Enseignement	5,7 %	5,5 %	– 0,2 %
Dont Enseignement préélémentaire et primaire	1,5 %	1,4 %	– 0,1 %
Dont Enseignement secondaire	2,7 %	2,4 %	– 0,3 %
Protection sociale	21,2 %	24,5 %	3,3 %
Dont Maladie et invalidité	2,7 %	2,8 %	0,1 %
Dont Vieillesse	10,5 %	13,5 %	3,0 %
Dont Famille et enfants	2,6 %	2,5 %	– 0,1 %

Source : comptes de la Nation, 2014.

Le passage du revenu primaire au revenu disponible ajusté des ménages dans les comptes nationaux

Pour le revenu des ménages, la comptabilité nationale distingue trois niveaux.

• **Le revenu primaire** des ménages est composé des revenus directement issus de leur participation au processus de production. Pour l'essentiel il s'agit de la rémunération des salariés, soit les salaires bruts (salaires nets + cotisations sociales salariales) auxquels on ajoute fictivement les cotisations employeurs. Le revenu primaire des ménages comprend aussi la rémunération des entrepreneurs individuels (excédent brut d'exploitation et revenu mixte) et les revenus de la propriété résultant du prêt ou de la location d'actifs financiers ou de terrains et immeubles (intérêts, dividendes, revenus fonciers…) qu'ils perçoivent.

• On passe au **revenu disponible** des ménages en soustrayant du revenu primaire les cotisations sociales versées (y compris les cotisations sociales employeurs) et les impôts sur le revenu et le patrimoine versés (IRPP, CSG, CRDS etc.). On ajoute ensuite les prestations sociales en espèces et le solde des autres transferts courants (reçus moins versés) c'est-à-dire, notamment, les primes et indemnités d'assurance versées et reçues par les ménages. Il convient de préciser qu'environ 90 % des prestations sociales en espèces sont versées par les administrations publiques, mais que d'autres secteurs institutionnels interviennent également. Les ménages bénéficient ainsi de prestations d'assurance sociale versées par des régimes privés (mutuelles, régimes complémentaires volontaires) et par les régimes d'assurance sociale d'entreprises destinés aux salariés de celles-ci. Ils bénéficient enfin des prestations d'assistance sociale versées à 99 % par les administrations publiques (minima sociaux) et pour le reste par les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) qui comprennent notamment les associations caritatives.

• Enfin, le **revenu disponible ajusté** des ménages est une définition large du revenu des ménages. Il vise à tenir compte de l'ensemble des prestations sociales : celles qui, en espèces, permettent de former le revenu disponible brut, mais aussi les biens et services individualisés en nature dont

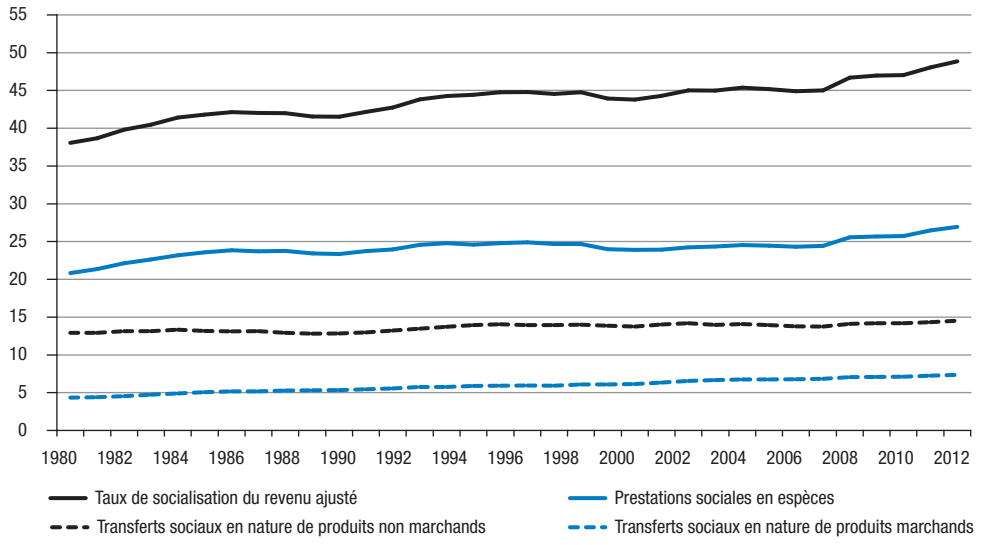
bénéficient les ménages du fait de la protection sociale et des services publics. On trouve ici d'une part les transferts sociaux en nature de produits marchands relevant du domaine de la protection sociale, distribués directement par les administrations publiques (aide personnalisée au logement par exemple) ou les dépenses relevant de la santé, effectuées par les ménages, mais qui sont remboursées par les administrations publiques (médicaments, soins médicaux). On trouve d'autre part les autres transferts de biens et services non marchands individualisables qui sont produits par les administrations publiques ou les ISBLSM, notamment l'enseignement et la santé.
On remarque que les dépenses publiques proprement collectives, c'est-à-dire non individualisables au sens où on ne peut pas en attribuer le bénéfice à un seul secteur institutionnel, la défense, la police, la recherche, la protection de l'environnement etc., ne sont pas prises en compte pour le calcul du revenu disponible ajusté des ménages.

Par définition, le revenu disponible [41] des ménages est directement utilisable pour l'épargne et la consommation, car il est calculé après prélèvements obligatoires et transferts monétaires. Pour connaître le poids de l'intervention publique dans le revenu des ménages on devrait tenir compte à la fois de l'impact du système de prélèvement et de celui du système de transferts positifs. La difficulté consiste dans le fait que l'un et l'autre se compensent au niveau macroéconomique, de sorte qu'il faut éviter une mesure qui neutraliserait l'incidence de l'activité des administrations publiques. C'est la raison pour laquelle la comptabilité nationale propose de calculer deux taux de socialisation, tenant compte uniquement des transferts positifs. Il s'agit du taux de socialisation du revenu disponible et du taux de socialisation du revenu disponible ajusté. Le premier est égal au ratio des prestations sociales en espèces sur le revenu disponible des ménages, et le second au ratio de l'ensemble des prestations et transferts positifs sur le revenu disponible ajusté des ménages.

Il serait erroné d'interpréter ces taux de socialisation comme des mesures de la redistribution en faveur des ménages. En effet, la redistribution nécessite d'adopter un point de vue plus microéconomique privilégiant les différences de situations individuelles dans la répartition des revenus. De fait, l'impact redistributif d'un système de prélèvements et de transferts [42] dépend de la « masse » des revenus mobilisés par ce système et de sa progressivité. En d'autres termes, il dépend d'une part de la progressivité et du taux moyen d'imposition du système fiscal, et d'autre part de la progressivité et du taux moyen de transfert du système de prestations. Dans le cas présent, le taux de socialisation peut au mieux être considéré comme une approximation du taux moyen de transfert positif. Néanmoins, il permet d'évaluer l'impact de la fonction dépensière des administrations publiques sur le revenu des ménages au plan macroéconomique. Dans le graphique suivant on se contente d'étudier l'évolution du taux de socialisation du revenu disponible ajusté brut des ménages, et de ses composantes.

En 2013, près de 50 % (48,8 %) du revenu disponible ajusté brut (RDAB) des ménages étaient composés de transferts, signalant un degré élevé d'intervention des administrations publiques dans la formation du revenu des ménages Entre 2007 et 2013 ce taux avait gagné 4 points, alors qu'il était resté stable durant les dix années précédentes. Plus de 50 % de cette part « socialisée » du revenu des ménages (55 %) était elle-même composée de prestations sociales en espèces. En d'autres termes, plus de la moitié de la part socialisée du revenu des ménages, considéré au sens large, était composée de revenus, et en particulier, comme on l'a vu précédemment, des pensions de retraite. En effet, en 2013 les dépenses du poste « vieillesse » représentaient 55 % des dépenses de protection sociale dans la décomposition selon la classification fonctionnelle des dépenses publiques. C'est la raison pour laquelle « les dépenses en «vieillesse » sont le reflet d'une forte socialisation des dépenses de retraite en France » [43]. On peut même prolonger cette observation en remarquant qu'elles reflètent aussi la forte socialisation du revenu des ménages en France.

Taux de socialisation du RDAB des ménages



À côté des prestations en espèces, la part socialisée du revenu des ménages est également composée de transferts sociaux individualisés en nature de bien et services marchands et non marchands. Les transferts sociaux en nature de produits marchands sont passés de 4,3 % du RDAB à 7,4 % (+55 points de RDAB) entre 1980 et 2013, ce qui reflète notamment la forte hausse de la consommation de médicaments. Dans le même temps les transferts sociaux en nature de produits non marchands ont connu une hausse très faible en passant de 12,9 % du RDAB des ménages à 14,5 %. Cette stagnation reflète celle des dépenses d'enseignement ou de culture.

Éléments de comparaisons européennes

Les comparaisons internationales relatives aux finances publiques sont toujours un problème délicat, qu'il convient d'aborder avec précaution. Car même lorsque les différents pays considérés ont adopté des normes communes de calcul comme c'est le cas avec le système international de comptabilité nationale, des marges d'incertitude demeurent laissant place à des arbitrages différents selon les pays, par exemple s'agissant de l'imputation de grandeurs difficiles à interpréter. C'est notamment le cas de la ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations publiques pour lesquelles les règles de partage entre santé et protection sociale laissent place à des différences d'appréciation qui nuisent à la parfaite comparabilité internationale des résultats. Par exemple, en France les dépenses affectées à la prise en charge des soins de santé (remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques) figurent en « santé », et les transferts en espèces aux ménages destinés à compenser la perte de revenus en cas de maladie ou d'accidents du travail sont comptabilisées en « protection sociale ». D'autres pays peuvent effectuer des choix différents. Sous ces réserves, la comparaison de la répartition fonctionnelle des dépenses publiques entre pays européens offre cependant un éclairage intéressant sur l'orientation des niveaux et des formes de prise en charge (public/ privé) des dépenses correspondantes.

Comparaison de la structure fonctionnelle des dépenses publiques

Le tableau suivant présente la décomposition des dépenses publiques de quelques pays européens selon la classification internationale des dépenses des administrations publiques pour l'année 2012.

Répartition fonctionnelle des dépenses publiques de quelques pays européens en 2012 (en %)

	Allemagne	Danemark	France	Italie	Royaume-Uni	UE (18 pays)
Total des dépenses publiques	44,7	59,4	56,7	50,8	48,1	49,9
Services généraux	6,1	9,0	6,8	9,3	5,8	6,8
Défense	1,1	1,5	1,8	1,3	2,4	1,3
Ordre et sécurité publique	1,6	1,1	1,6	2	2,4	1,8
Affaires économiques	3,4	3,7	5	4,1	2,8	4,3
Protection de l'environnement	0,6	0,4	1	1	0,9	0,8
Logements et équipements collectifs	0,5	0,4	1,4	0,8	0,8	0,8
Santé	7,0	8,6	8	7,2	8	7,4
Dont services ambulatoires	2,0	1,3	2,8	2,6	0,5	
Dont services hospitaliers	2,8	6,4	3,5	3,3	7,1	
Loisirs, culture et cultes	0,8	1,7	1,4	0,7	1	1,1
Enseignement	4,3	7,9	5,5	4,1	6,1	5
Dont enseignement préélémentaire et primaire	1,1	3,9	1,4	1,5	1,6	
Dont enseignement secondaire	1,6	1,8	2,4	1,8	2,2	
Protection sociale	19,4	25,2	24,1	20,5	18	20,5
Dont maladie invalidité	2,9	5,8	2,8	1,7	3	
Dont vieillesse	9,4	8,2	13,3	13,7	8,9	
Dont famille et enfants	1,6	5,1	2,5	1	1,9	

Source : Eurostat (décomposition COFOG).

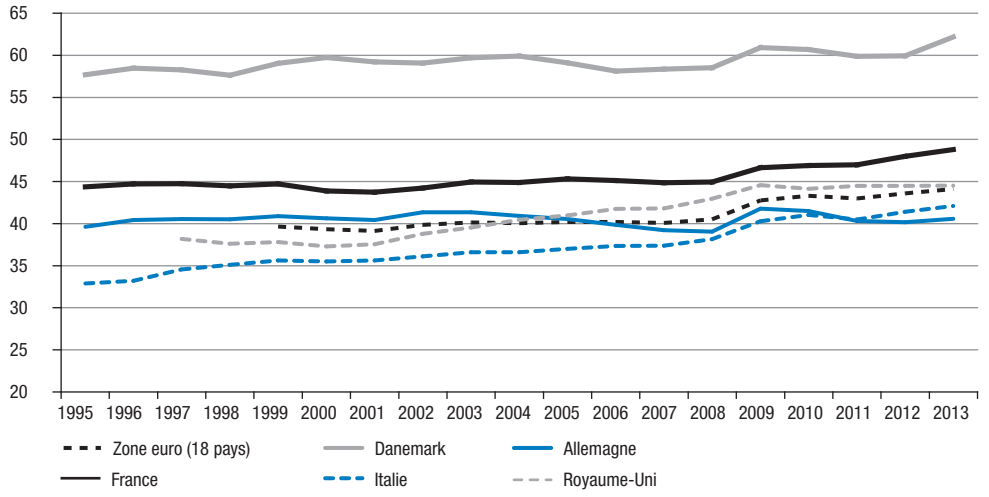
Ce tableau fait apparaître la grande variabilité des profils nationaux de répartition des dépenses publiques au sein de l'UE. Si la France n'est pas le pays dont les dépenses publiques (en % du PIB) sont les plus élevées, elle se rapproche fortement du Danemark. L'Allemagne se distingue pour son faible niveau de dépenses publiques. La France se rapproche également du profil danois pour le poids des fonctions « santé » et « protection sociale ». Elle se rapproche plutôt de l'Allemagne pour les « services généraux » et la fonction « ordre et sécurité publique », mais elle s'en distingue nettement pour la fonction « défense ». Enfin, la France se distingue des autres pays pour l'importance accordée aux fonctions « affaires économiques » et « logements et équipements collectifs ». Enfin, en dehors de l'Italie [44], elle consacre la part la plus élevée des pays examinés à la « vieillesse », ce qui renvoie à la question de la socialisation des retraites. En effet, mise à part la situation italienne, en France l'essentiel des retraites relèvent d'un régime public tandis que dans les autres pays, les dépenses privées occupent une place nettement plus importante.

La socialisation des revenus des ménages européens

Le taux de socialisation du RDAB donne une mesure macroéconomique de la place de la médiation publique dans le revenu des ménages entendu selon une définition large. Le graphique suivant positionne l'échantillon de pays examinés au regard de cet indicateur. Au Danemark, pays où le taux de socialisation est le plus élevé sur toute la période, ce taux y est généralement plus élevé de 10 points que dans les autres pays, et est passé de 57,7 % en 1995 à 62,2 % en 2013.

La France vient ensuite avec un taux de socialisation qui est passé de 44,4 % en 1995 à 48,8 % en 2013, mais pour l'essentiel cette progression s'est déroulée à partir de 2008.

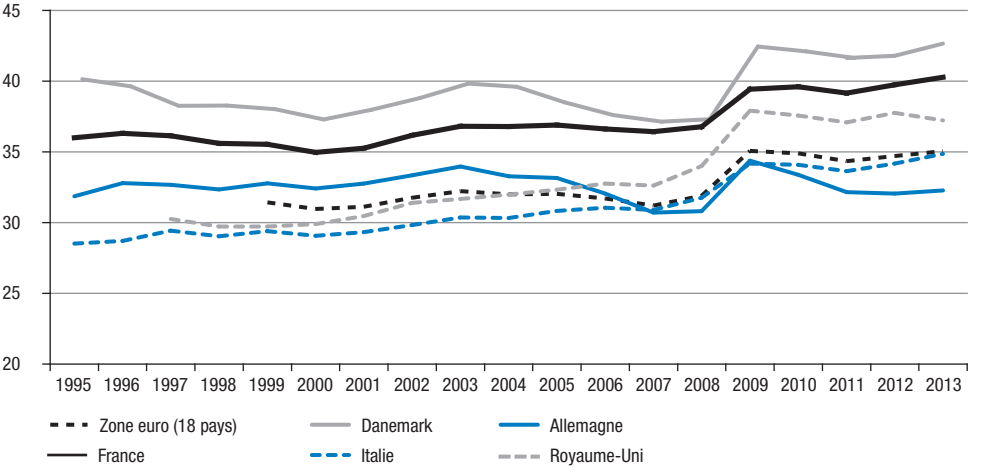
Taux de socialisation du RDAB des ménages et ISBL au service des ménages en %



Tous les pays de l'échantillon on connu une croissance du taux de socialisation du revenu des ménages avec la crise. Cependant, au Danemark, en France, en Italie et dans la moyenne de la zone euro (à 18 pays) cette tendance s'est poursuivie bien au-delà. Au Royaume-Uni, une stabilisation à 44,5 % a été opérée à partir de 2011. Quant à l'Allemagne, après avoir connu une décroissance du taux de socialisation du RDAB des ménages de 41,4 % en 2003 à 39,1 % en 2008, celui-ci passe à 41,8 % en 2009, mais retombe ensuite à 40,6 % en 2013. C'est le pays de l'échantillon dont le taux de socialisation est le plus faible.

Cette différenciation des trajectoires nationales apparaît plus clairement si l'on considère le ratio de la part socialisée du RDAB [45] des ménages au PIB.

Part socialisée du RDAB en % du PIB



Durant la crise, cette part a augmenté de 3 à 4 points de PIB dans les différents pays entre 2008 et 2009. Elle s'est ensuite stabilisée au Royaume-Uni et dans la moyenne de la zone euro

(à 18), et a légèrement continué de croître au Danemark, en France et en Italie. En Allemagne, elle a perdu plus de 2 points de PIB entre 2009 et 2013 pour s'établir à son niveau de 2006. C'est le pays où ce ratio est le plus faible de l'échantillon.

Les dépenses fiscales

Importée à la fin des années 1960 des États-Unis à partir des écrits de Stanley Surrey, la notion de dépenses fiscales était dans ses travaux originels comprise comme alternative aux dépenses budgétaires, se distinguant simplement de celles-ci en ce qu'elles mobilisent la règle fiscale[46]. Surrey soulignait d'ailleurs les insuffisances de ces dispositifs et militait contre leur utilisation.

En France, la notion de dépenses fiscales a été introduite en application de l'article 32 de la LF pour 1980. Ce sont des « dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allégement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit français » [47]. Ces dernières années, la prise de conscience de l'importance de l'enjeu budgétaire des dépenses fiscales apparaît dans le fascicule « Voies et moyens » puisque les régimes fiscaux dérogatoires sont considérés comme « des charges pour le budget de l'État, au même titre que les dépenses budgétaires » [48].

Traditionnellement les dépenses fiscales ne sont cependant pas intégrées à l'étude des dépenses publiques, mais relèvent plutôt du champ des analyses de la fiscalité. La nature des dépenses fiscales comme dérogations à la norme fiscale et comme « renonciation » à des recettes publiques vient en appui de cette attitude méthodologique[49]. Plus généralement, l'impôt est depuis longtemps une modalité importante de l'intervention publique dans les domaines économiques, sociaux, voire politiques et culturels[50], ce qui pousse à faire de ces instruments fiscaux spécifiques un élément indissociable des études fiscales. Avec le développement récent de la fiscalité comportementale (v. Notice 8) qui a enrichi le champ des incitations transitant par la fiscalité, cette orientation méthodologique s'est trouvée renforcée à partir de l'idée qu'il convient de traiter de manière conjointe l'ensemble des outils de l'interventionnisme fiscal pour en apprécier l'impact. Mais ce faisant, le rapprochement avec les dépenses directes a été négligé ainsi que leur analyse comparée systématique.

Lorsque la politique budgétaire n'était pas contrainte par les règles actuelles de la gouvernance budgétaire européenne et que l'État disposait de la pleine autonomie en matière de dépenses, la modulation des règles fiscales ne venait que rarement en substitution de celles-ci. Mais l'inflexion néo-libérale des politiques publiques, qui a fait de l'encadrement des dépenses publiques un levier contre la hausse des prélèvements obligatoires et en faveur de la baisse des charges des entreprises et des ménages, combinée au contrôle européen du niveau des dépenses publiques, ont débouché sur une utilisation accrue des dépenses fiscales dans l'action de l'État. Plus que par le passé, elles apparaissent comme de quasi-dépenses budgétaires et sont désormais souvent utilisées en substitution de celles-ci. La distinction repose de ce fait plutôt sur une différenciation formelle entre dépenses directes (les dépenses budgétaires) et dépenses indirectes (les dépenses fiscales). Il n'en reste pas moins que les dépenses fiscales se distinguent nettement des dépenses budgétaires par leurs modalités de mise en œuvre, par l'information relative à leur chiffrage et par leur capacité à atteindre leurs objectifs.

La diversité des formes des dépenses fiscales

Selon une typologie déjà ancienne de l'OCDE[51], il existe cinq catégories de dépenses fiscales. 1) Les exonérations, revenus ou sources de revenus qui ne sont pas retenus dans l'assiette de l'impôt. 2) Les réductions fiscales, sommes déductibles du revenu brut pour calculer le revenu imposable ou de l'assiette imposable (bénéfice, actif net…). En France on utilise le terme de déduction fiscale. 3) Les crédits de taxe, sommes déduites de l'impôt qui peuvent être récupérables (le crédit d'impôt peut excéder l'impôt théorique et être éventuellement remboursé) ou non récupérables dans le cas inverse. En France, les réductions d'impôt entrent dans cette catégorie.

4) Les allégements spéciaux de taux sont des réductions de taux accordées à certains groupes de contribuables ou à certaines activités. Par exemple, les PME bénéficient d'un taux réduit d'IS.
5) Les différés d'imposition consistent à reporter la date du paiement de l'impôt.

Très longtemps, les déductions fiscales ont été largement pratiquées en France, en particulier dans le cadre de l'IRPP. À partir de 1984, ces déductions ont progressivement été transformées en réductions d'impôt, moins favorables aux contribuables les plus aisés. Dans la deuxième moitié des années 1990, la technique du crédit d'impôt, dont bénéficient même les contribuables ne payant pas d'impôt, s'est progressivement généralisée. Elle a été utilisée notamment dans le cadre de la PPE afin de créer en 2001 un impôt négatif à la française, selon les modèles britannique et américain.

Cette panoplie très diversifiée des formes des dépenses fiscales est l'une des raisons expliquant les difficultés qu'elles rencontrent pour atteindre efficacement leurs objectifs.

Un chiffrage imprécis des dépenses fiscales

Traiter les dépenses fiscales principalement comme dispositif fiscal conduit le plus souvent à méconnaître le fait qu'en France deux catégories de prélèvements obligatoires coexistent mais relèvent de droits distincts : les impositions de toutes natures et les cotisations sociales.

Du côté des dépenses fiscales proprement dites, l'information disponible provient essentiellement des documents budgétaires, et plus précisément du tome 2 du fascicule « Voies et moyens » du PLF depuis 1981. Cette année-là, 317 dépenses fiscales sont recensées. Durant les années 1980 et jusqu'en 1993, leur nombre augmente fortement, avant de faire l'objet d'une rationalisation qui en a diminué le nombre jusqu'en 2001, année pour laquelle elles étaient près de 400. Entre 2000 et 2010, elles connaissent de nouveau une nette augmentation, si bien qu'en 2010 elles sont 468 à exercer un impact budgétaire.

En 2003, l'année où le Conseil des impôts [52] rend son rapport sur la fiscalité dérogatoire, 418 dépenses fiscales étaient recensées représentant un coût d'environ 50 Mds €, soit environ 3 % du PIB [53]. En 2010 ce coût s'élevait à 74,8 Mds €, soit environ 3,8 % du PIB. En 2013 on recensait 433 dépenses fiscales ayant un impact budgétaire de 70,8 Mds €, soit 3,4 % du PIB.

Une seconde caractéristique des dépenses fiscales est leur concentration. En 1981, les 15 dépenses fiscales les plus importantes représentaient un coût budgétaire d'environ 4,5 Mds €, soit 1 % du PIB. À lui seul, le quotient familial alors considéré comme une dépense fiscale pesait 0,5 point de PIB [54]. Les 15 mesures les plus importantes représentaient en 2001 un coût d'environ 29 Mds € soit 1,9 % du PIB. En 2010 les 15 dispositions les plus coûteuses entraînaient un manque à gagner budgétaire de 36,3 Mds € (environ 2 % du PIB) et de 34 Mds € en 2013 (environ 1,6 %).

En 2015, si l'on ne compte que 420 dépenses fiscales ayant une incidence budgétaire, leur coût s'est brutalement élevé à 81,9 Mds €, en raison notamment du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE, pour 10 Mds €). L'impact budgétaire des 15 mesures les plus importantes s'élèverait à 43,5 Mds €.

L'équivalent des dépenses fiscales pour les cotisations sociales date du début des années 1990 avec l'introduction des exonérations de cotisations sociales compensées par le budget de l'État ou des ressources fiscales nouvelles. En 1991, l'impact budgétaire des exonérations de cotisations sociales (compensées et non compensées) s'élevait seulement à 1,7 Md €. En 2015, le coût des exonérations et des exemptions d'assiette était estimé dans le PLFSS à 35,8 milliards d'euros. Il s'était élevé en 2013 à 34,2 Mds €, soit environ 2 % du PIB. En d'autres termes, l'enjeu budgétaire des dispositifs fiscaux et sociaux relevant de la catégorie des dépenses fiscales se situe au minimum dans une fourchette comprise entre 5,5 et 6 % du PIB.

Mais cette évaluation reste très incertaine, car elle repose sur des documents budgétaires rédigés à partir d'une doctrine fluctuante et imprécise. Certes, les crédits d'impôts restituables font l'objet d'un chiffrage et d'un traitement spécifique dans la comptabilité nationale selon la nouvelle base 2010. Mais cela ne concerne que les plus importants d'entre eux, et ne porte donc que sur une fraction des dépenses fiscales. Ainsi, pour 2010, l'impact budgétaire de ces dispo-

sitifs s'élevait à 17,4 Mds €. Pour le reste, l'estimation proposée dans les le fascicule « Voies et moyens » fait l'objet de critiques très argumentées.

Comme le relève Katia Weidenfeld [55] à partir d'une étude approfondie des documents budgétaires relatifs à l'année 2011, plus de 10 % des mesures ne sont pas chiffrées et 41 % ne donnent que des ordres de grandeur. Très fréquemment, les méthodes d'évaluation (*ex ante)* varient selon les dispositifs, si bien que les garanties de comparabilité sont des plus limitées et que l'on néglige l'existence d'interactions entre eux. Cela explique la sous-évaluation chronique de dépenses fiscales jouant pourtant un rôle important dans les politiques publiques. Il en va notamment ainsi du crédit d'impôt-recherche dont le coût pour les finances publiques a été largement sous-évalué lors de sa réforme en 2008, et qui engendrerait en 2015 un manque à gagner de 5,3 Mds €. On peut ici remarquer que le recours croissant aux dépenses fiscales fait de plus en plus dépendre l'évolution des ressources fiscales des stratégies d'optimisation des contribuables et de facteurs qui ne sont pas maîtrisable par les instruments budgétaires classiques. Il faut en outre ajouter que la référence à la norme fiscale pour chiffrer le coût d'une mesure suppose que cette norme soit clairement précisée et délimitée, ce qui est loin d'être systématiquement le cas.

Une seconde limite tient au caractère fluctuant de la liste faisant le recensement des dépenses fiscales. Au gré des changements de la législation, certaines dispositions ont été requalifiées comme modalités de calcul de l'impôt et sorties pour cette raison de la liste des dépenses fiscales. L'accroissement rapide de ces « déclassements » et l'émotion suscitée par ces pratiques à la suite des rapports de 2003 et de 2006 du Conseil de prélèvements obligatoires a débouché en 2009 sur l'intégration d'une liste de ces requalifications dans le tome 2 des « voies et moyens », ce qui a amplement pesé par la suite pour en limiter l'extension.

Enfin, on peut observer qu'en l'absence d'une classification normalisée sur la base d'une nomenclature partagée, l'évaluation imprécise du coût global limite l'analyse des dispositifs considérés spécifiquement, mais également rapprochés des dépenses directes.

Des résultats contestables

Dès les origines de la réflexion sur les dépenses fiscales, Surrey contestait le recours aux incitations fiscales car elles sont généralement « inférieures » aux dépenses directes, en particulier quant il s'agit d'atteindre des objectifs sociaux. Elles sont également moins équitables, car elles bénéficient aussi à des personnes aisées, et font l'objet de comportements opportunistes ou donnent naissance à des effets d'aubaine [56]. La littérature a par la suite amplement enrichi ces critiques qui se situent à deux niveaux. En termes de justice fiscale on considère généralement qu'elles favorisent les plus hauts revenus, surtout lorsqu'elles sont associées à des comportements fortement corrélés avec le niveau des ressources des contribuables [57]. En diminuant l'assiette de l'IRPP elles réduisent les taux effectifs d'imposition. Du point de vue du critère d'efficacité on leur reproche principalement d'engendrer des effets d'aubaine et de créer des distorsions sur les marchés. Derrière ces remarques ce sont en fait les difficultés du ciblage des objectifs qui apparaissent : elles sont plus grandes avec les dépenses fiscales qu'avec les dépenses budgétaires, notamment en raison de l'égalité des contribuables devant la règle fiscale, ce qui limite l'introduction de critères de discrimination entre citoyens.

En France, les dépenses fiscales ont longtemps été réservées à l'incitation à l'épargne et à l'investissement. Pour une part très importante elles ont aussi été intégrées à la politique familiale, soit parce que dès qu'elles affectaient l'IRPP elles étaient familialisées [58], soit parce qu'elles procédaient plus directement de la politique familiale elle-même. Plus récemment, deux axes nouveaux se sont développés : d'une part la lutte contre les externalités négatives provoquées par les pollutions et l'encouragement aux dispositifs techniques favorisant la transition énergétique ; d'autre part la politique de stabilisation et l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises.

On peut enfin relever que, même si les dispositifs fiscaux dérogatoires font plus souvent que par le passé l'objet des investigations de la Cour des comptes et du CPO, l'évaluation de leur

capacité à atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été créées est encore trop rare. C'est précisément à cet exercice que s'est livrée l'Inspection générale des Finances (IGF) en 2011, qui a effectué une évaluation de 339 dépenses fiscales et de 46 niches sociales [59]. L'approche de l'IGF consiste dans un premier temps à distinguer entre les objectifs principaux des mesures et leurs effets. Deux objectifs principaux sont isolés : d'une part, l'incitation à faire (encouragement) ou à ne pas faire (dissuasion) ; d'autre part, la redistribution verticale ou horizontale. Trois effets sous-jacents sont ensuite dégagés, un effet économique consistant à corriger les défaillances du marché, un effet social transversal aux objectifs incitatif et redistributif et un effet environnemental. Sur cette base, les dispositifs sont examinés à partir de deux interrogations : premièrement, l'objectif poursuivi est-il rempli ? Deuxièmement, l'effet recherché est-il atteint ?

L'évaluation est effectuée en attribuant un score à chaque dispositif. Si l'objectif poursuivi n'est pas atteint, le dispositif est considéré comme inefficace et le score « zéro » lui est attribué. Dans le cas contraire (l'objectif est atteint), c'est l'efficience du dispositif qui est évaluée à partir de son coût et de son adaptation aux effets recherchés (ciblage, pertinence de l'utilisation de l'outil fiscal). Lorsque les conditions de l'efficience sont réunies, le score « 3 » est attribué au dispositif. Dans le cas contraire, les dispositifs sont évalués score « 1 » ou « 2 » (moyennement ou peu efficients).

Les niches sociales obtiennent finalement des résultats meilleurs que les dépenses fiscales, puisque 19 % des sommes correspondant à celles-ci sont inefficaces contre 9 % pour les niches sociales. De même, 47 % des dépenses fiscales sont peu efficientes contre 27 % des niches sociales.

Jean-Marie Monnier

Notes

1. Richard A. Musgrave, "A brief history of fiscal doctrine", *in* Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics– Volume 1*, Elsevier, Amsterdam, 1985, pp. 1-59.

2. John Locke (1632-1704), philosophe anglais et théoricien du contrat social, est considéré comme un précurseur du libéralisme issu de la pensée des Lumières.

3. G. W. F. Hegel (1770-1831), philosophe allemand, auteur entre autres d'une *Philosophie du droit* développant sa conception de l'État insérée dans une vision de l'histoire vue comme rationnelle.

4. John Maynard Keynes (1926), « La fin du laisser-faire », *in La pauvreté dans l'abondance*, Gallimard, 2002, pp. 58-86.

5. *Cf.* J. M. Keynes (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, traduction française 1939, Petite Bibliothèque Payot, 1971.

6. Adolph Wagner, *Traité de la science des finances*, Giard et Briere, 1909.

7. Traduction française : A. Wagner, *Les fondements de l'économie politique*, Giard et Briere, 1904.

8. A. Wagner, *Traité de la science des finances, op. cit.*, p. 88.

9. Gervasio Semedo, « L'évolution des dépenses publiques en France : loi de Wagner, cycle électoral et contrainte européenne de subsidiarité », *L'Actualité économique*, vol. 83, nº 2, 2007, pp. 123-162.

10. Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century : A Global Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 15.

11. Alan T. Peacock, Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom,* NBER, Princeton, Princeton University Press, 1961.

12. Gervasio Semedo, *op. cit.*, p. 129. Dans son article, à l'issue d'un important travail économétrique l'auteur ne valide pas la loi de Wagner, mais il ne valide pas non plus l'idée d'une redistribution ou d'une expansion partisane des dépenses publiques suivant un cycle politique.

13. Robert Delorme, Christine André, *L'État et l'économie*, Le Seuil, 1983.

14. Ch. André, R. Delorme, Guy Terny, « Les dépenses publiques françaises depuis un siècle », *Économie et statistique*, nº 43, mars 1973, p. 8.

15. R. Delorme, Ch. André, *L'État et l'économie*, *op. cit.,* p. 682.

16. Voir Robert Boyer et Yves Saillard (dir.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, La Découverte, 2002. En particulier, dans cet ouvrage, voir Ch. André, « État-providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine », pp. 144-152.

17. R. Delorme, Ch. André, *L'État et l'économie*, *op. cit.,* p. 683.

18. R. Delorme, « Compromis institutionnalisé, État inséré et crise de l'État inséré », *Critique de l'économie politique*, n° 26/27, janvier-juin 1984, pp. 149-160.

19. *Ibid*, p. 154.

20. Il s'agit ici d'une approximation du produit intérieur brut (PIB) en volume, calculée avec les sources statistiques disponibles.

21. Ch. André, R. Delorme, « Deux siècles de finances publiques : de l'État circonscrit à l'État inséré », *Revue d'économie financière*, HS, 1991, pp. 51-64.

22. Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Le Seuil, 1994.

23. L'État intervient dans les années 1920 pour subventionner la reconstruction, mais il poursuit aussi l'effort de guerre et assure le financement des pensions des anciens combattants.

24. R. Delorme, « Compromis institutionnalisé… », art. cit., pp. 154-155.

25. Sélectivité plus importante dans l'affectation des dépenses ; report du financement vers des organismes spécialisés et le système bancaire privé pour la construction de logements ; transfert de la charge de certains équipements collectifs vers les collectivités locales, expliquant partiellement la croissance soutenue de leurs dépenses.

26. Le multiplicateur, qui joue un rôle important dans la *Théorie générale* de Keynes, avait été étudié auparavant par Kahn qui en analyse clairement l'impact sur l'emploi : *cf.* Richard F. Kahn (1931), « The relation of home investment to unemployment », *The Economic Journal*, vol. 41, n° 162, pp. 173-198.

27. Ce sont les fameux « esprits animaux » selon l'expression de Keynes dans la *Théorie générale*. Par ailleurs, lorsqu'il étudie le multiplicateur, il prend toujours la précaution de rappeler que l'impact positif de celui-ci dépend de facteurs psychologiques : « lorsque l'attitude psychologique de la communauté à l'endroit de la consommation est telle qu'il lui plaît de consommer » (J. M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de l'épargne,* art. cit., p. 132).

28. Notamment, Trygve Haavelmo, "Multiplier effects of a balanced budget", *Econometrica*, 1945, vol. 13, n° 4, pp. 311-318.

29. Arthur Pigou, *Keynes's General Theory. A Retrospective View*, Londres, Macmillan, 1951, p. 66.

30. Pour une présentation des différentes critiques du multiplicateur, *cf.* Carine Bouthevillain, Gilles Dufrénot, Philippe Frouté, Laurent Paul, *Les politiques budgétaires dans la crise*, Bruxelles, De Boeck, 2013.

31. On trouvera une synthèse critique de cette littérature dans Jérôme Creel, Éric Heyer, Mathieu Plane, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011, pp. 61-88.

32. Une baisse des dépenses publiques de 1 point de PIB provoquerait une contraction du PIB inférieure à 1 %, soit une diminution des recettes publiques plus faible que la réduction des dépenses.

33. Xavier Timbeau, « Que valent les multiplicateurs budgétaires aujourd'hui ? » : http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/que-valent-les-multiplicateurs-budgetaires-aujourdhui/.

34. Olivier Blanchard and Daniel Leigh, "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", *IMF Working Paper*, n° 1/2013, January 2013, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf ; Salvatore Dell'Erba, Ksenia Koloskova and Marcos Poplawski-Ribeiro, "Medium-Term Fiscal Multipliers during Protracted Recessions", *IMF Working Paper*, n° 213/2014, December 2014, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14213.pdf.

35. Antoine Math, « La santé au péril de l'austérité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre 2014, pp. 22-52.

36. J. Creel, É. Heyer, M. Plane, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps », art. cit., p. 84.

37. Il s'agirait des dépenses de santé, de protection sociale et d'éducation pour lesquelles les multiplicateurs seraient supérieurs à 2 (Aaron Reeves, Sanjay Basu, Martin McKee, Christophe Meissner, David Stuckler, "Does investment in health sector promote or inhibit economic growth ?", *Globalization and health*, 2013, vol. 9, n° 1, pp. 1-12, http://www.globalizationandhealth.com/content/9/1/43).

38. *Classification of the Functions of Government* (COFOG). En français il s'agit de la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). *Cf.* par ex. Laurent Freysson, "General government expenditure: Analysis by detailed economic function", Eurostat, *Statistics in focus* : 33/2012, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5585032/KS-SF-12-033-EN.PDF/30f8523f-b9a9-4e3b-8e43-2bb983a4d472

39. Il s'agit d'un versement à l'UE calculé fictivement au niveau de la comptabilité nationale par le solde entre le montant global de la contribution due aux institutions européennes (assise sur le RNB, v. Notice 21) et le montant des impôts versés à l'UE.

40. Dans la Classification des fonctions des administrations publiques, les dépenses d'intérêts de la dette publique, lorsque leur finalité ne peut être isolée, sont intégrées aux « Services généraux des administrations publiques ». C'est le cas des intérêts de la dette de l'État. De la même façon, les intérêts de la dette payés par les administrations de sécurité sociale sont répartis entre « santé » et « protection sociale » selon le rattachement fonctionnel de la dépense. Les dépenses de transferts suivent le même traitement : elles sont rattachées

à la fonction que la dépense permet de financer quand elle est connue, sinon elles figurent en « services généraux des administrations publiques ».

41. On parle en fait de revenu disponible « brut » (RDB) car il ne tient pas compte de la consommation de capital fixe qui est faible.

42. C'est-à-dire, sa capacité à réduire les inégalités primaires de revenu, ce qui peut s'interpréter comme sa capacité à réduire l'éventail des revenus.

43. Céline Mareuge et Catherine Merckling, « Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ? », *La note d'analyse*, juillet 2014, p. 4 : http://www.strategie.gouv.fr/publications/depenses-publiques-plus-elevees-certains-pays.

44. Mais en contrepartie la part consacrée à la « maladie invalidité » et à la « famille enfants » est très faible en Italie.

45. C'est-à-dire la somme des prestations sociales en espèces et des transferts sociaux en nature.

46. Stanley S. Surrey, "Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: a Comparison with Direct Government Expenditures", *Harvard Law Review*, vol. 83, n° 4, Feb. 1970, pp. 705-738 ; "Federal Income Tax Reform: The Varied Approaches to Replace Tax Expenditures with Direct Governmental Assistance", *Harvard Law Review*, vol. 84, n° 2, Dec. 1970, pp. 352-408.

47. Conseil des impôts, *La fiscalité dérogatoire*, rapport 2003 : http://www.ccomptes.fr/Institutions-associees/Conseil-des-prelevements-obligatoires-CPO3

48. PLF pour 2015, Fascicule « Voies et moyens », t. 2, p. 7 : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/VMT2-2015.pdf

49. Jean-Marie Monnier, *Les prélèvements obligatoires*, coll. « Économie poche », Economica, 1998, p. 91.

50. *Cf.* Gilbert Orsoni, *L'interventionnisme fiscal*, PUF, 1995.

51. Voir en particulier OCDE, *Dépenses fiscales. Expériences récentes*, OCDE, 1996.

52. Devenu en 2005 Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

53. Gilbert Orsoni, « L'évolution de la dépense fiscale », *Gestion et finances publiques*, n° 11, novembre 2011, pp. 838-841.

54. Katia Weidenfeld, *À l'ombre des niches fiscales*, Economica, 2011, p. 16.

55. *Ibid*, p. 48 et s.

56. S. Surrey, "Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: a Comparison with Direct Government Expenditures", art. cit.

57. Gerard M. Brannon, "Tax expenditures and income distribution: a theoretical analysis of the upside-down subsidy argument" (1980) *in* Henry J. Aaron and Michael J. Boskin (eds.), *The Economics of Taxation*, The Brookings Institution, Washington , D.C., pp. 87-98.

58. Dans ce cas le montant de l'allégement fiscal est croissant avec le nombre des enfants du ménage. Par exemple l'allégement fiscal sur certains revenus de valeurs mobilières était familialisé.

59. L'IGF utilise le terme de « niches sociales » pour qualifier l'équivalent des dépenses fiscales pour les cotisations sociales. Celui de « dépenses sociales » serait en effet beaucoup trop ambigu.

Focus

Les PPP comme outil de financement des investissements publics

Dans le *Livre Vert sur le financement à long terme de l'économie européenne,* publié en 2013 [1], la Commission estime que pour se conformer aux priorités établies dans la stratégie Europe 2020, et renouer avec une croissance intelligente, durable et inclusive, il est nécessaire de répondre à des besoins d'investissement à grande échelle et à long terme. Ces investissement concernent d'une part les infrastructures énergétiques, de transport et de communication qui doivent être renouvelées et étendues. D'autre part, les infrastructures et équipements qui renforcent l'innovation et la compétitivité, c'est-à-dire les infrastructures industrielles et de services, le logement, les technologies liées au changement climatique et à l'éco-innovation, et enfin les actifs incorporels (éducation, recherche et développement…). La Commission a estimé à 1 000 Mds € jusqu'en 2020 les besoins d'investissement en infrastructures d'importance européenne, c'est-à-dire les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications. Si l'on ajoute les infrastructures dans les secteurs de l'eau et des déchets ainsi que les investissements en santé (hôpitaux), en enseignement ou en production d'électricité, les estimations les plus conservatrices prévoient un besoin annuel d'investissement de l'ordre de 650 Mds € (EIB, 2013) [2]. Parce qu'ils concernent des biens et des services publics et qu'ils améliorent le niveau de vie en général, ces investissement relèvent naturellement de la puissance publique. Pour autant les entreprises, les ménages et les financements externes (investissements directs étrangers : IDE) participent aussi au financement, mais dans une proportion faible comparée à l'État et aux collectivités locales [3]. Malgré ces besoins criants, les données récentes montrent une chute de l'investissement en capital fixe en Europe : six ans après le déclenchement de la crise financière et la récession qui a suivi, les niveaux d'investissement sont encore à 16,9 % plus bas que leur niveau de 2007 (EIB, 2013). En France, l'investissement public a mieux résisté que l'investissement privé. Il représente, en 2013, 3,1 % du PIB, alors qu'il pesait 3,3 % du PIB en 2007 et 3,4 % en 2009. En moyenne, il pèse seulement 2,1 % du PIB de la zone euro (2,6 % avant la crise de 2008) et il ne dépasse pas 1,5 % du PIB en Allemagne (source INSEE). En termes de poids dans les dépenses publiques totales, l'investissement représente une part assez limitée : 5,5 % en 2012.

Ce Focus traite d'un montage contractuel apparu en France il y a une dizaine d'années (ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004), communément appelé « partenariat public-privé » ou PPP qui est vu par ses adeptes comme un mode de financement des investissements publics particulièrement adapté au contexte de crise budgétaire actuel et par ses pourfendeurs comme « une bombe à retardement » [4]. Nous discutons les conditions d'efficacité des PPP en repérant leurs avantages et inconvénients.

Le PPP, une solution alternative de financement et de gestion des services

Les contraintes budgétaires fortes qui pèsent sur les États les conduisent à réduire les budgets consacrés aux investissements publics dans les infrastructures et à chercher des solutions innovantes notamment le recours accru au secteur privé pour financer et gérer les infrastructures publiques dans le cadre de PPP. Il n'y a pas de définition unique des PPP, chaque pays adaptant les définitions à son propre cadre juridique. Dans l'acception la plus large, les PPP concernent toutes les formes d'accords contractuels de long terme entre secteurs public et privé destinés à encadrer la fourniture d'un bien ou d'un service public, ce qui nécessite des investissements en infrastructures. Le *Livre vert sur les PPP* publié par la Commission en 2004 [5] identifie les fondamentaux qui, d'un point de vue opérationnel caractérisent un PPP au sens large :

– la durée relativement longue de la relation, qui entraîne une démarche coopérative tout au long de la vie du contrat (d'où le terme de « partenariat ») ;
– le mode de financement qui implique à des degrés divers le secteur privé ;
– la participation de l'acteur privé aux différents stades d'un projet (construction, rénovation, gestion ou entretien d'une infrastructure, ou fourniture d'un service), ce qui induit un contrat global ;
– enfin, une répartition des risques entre entités publique et privée, et non pas un simple transfert au privé, lequel ne manquerait pas alors d'exiger une prime de risque proportionnée à la prise de risque, augmentant le coût du projet.

Sans entrer dans le détail, on peut distinguer deux grandes familles de PPP : les délégations de service public (DSP) [6], considérées comme le modèle originel français du PPP, qui se traduisent par un transfert de la gestion du service au secteur privé d'une

part, et les contrats de partenariat (CP) et équivalents (bail emphytéotique administratif : BEA, bail emphytéotique hospitalier : BEH et autorisation d'occupation temporaire : AOT), considérés comme les nouveaux PPP. Les DSP comme les marchés publics régis par le Code des marchés publics (2006) sont des contrats administratifs traditionnels, alors que les CP et équivalents sont des contrats dérogatoires, les conditions nécessaires pour y recourir étant strictement encadrées. De subsidiaire et dérogatoire, le CP est devenu depuis sa création en 2004, et plus encore après le vote de la loi du 28 juillet 2008, un outil contractuel parmi d'autres. Dans le langage courant, le terme PPP est d'ailleurs utilisé pour qualifier le CP. Dans la suite, nous nous focalisons sur cette forme de PPP.

Le contrat de partenariat : définition

Le CP trouve son origine dans la *Private Finance Initiative* (PFI) lancée au Royaume-Uni par le gouvernement de John Major en 1992. Issu de l'ordonnance de 2004 (modifiée par la loi de 2008), le CP est « un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée (art. I.1) (*) ». C'est donc la durée d'amortissement plus longue, le cas échéant, et le caractère global du contrat qui font la spécificité principale du CP. L'autre spécificité concerne l'existence de critère stricts pour y avoir recours (d'où son caractère dérogatoire). Lors de sa mise en œuvre, sous la pression notamment du Conseil constitutionnel (**), soucieux de défendre le caractère exceptionnel de l'utilisation du CP, il fallait pouvoir justifier soit de la complexité (juridique, technique ou financière) du projet, soit du caractère d'urgence pour pouvoir y recourir. Ces deux critères ont été complétés en 2008 par celui de l'efficience économique, qui implique pour l'entité publique de réussir à prouver que le CP permet de réaliser des économies, toutes choses égales par ailleurs, par rapport aux autres contrats possible (DSP et marchés publics). Toute la difficulté est alors de réussir à justifier et à prouver, avec des éléments comptables à l'appui lors de l'évaluation préalable (***), que l'un ou plusieurs de ces critères existent, ce qui justifie le recours au CP.

L'autre élément qui distingue le CP des autres contrats de la commande publique concerne les modalités de rémunération du prestataire privé. Cette rémunération est échelonnée sous la forme de loyer ou de redevance sur toute la durée de l'exploitation contrairement au marché public où elle intervient d'un seul bloc après constat d'un « service fait » ou après « réception des travaux ». Par ailleurs, elle n'est pas intégralement définie puisqu'elle dépend de la performance : des pénalités (bonus) peuvent être déduites (ajoutés) de la rémunération en cas de sous (sur)-performance par rapport aux critères fixés dans le contrat. En outre, des recettes de valorisation issues de l'exploitation par le cocontractant du domaine public peuvent se substituer à une partie de la redevance versée par la personne publique. Enfin, le financement d'un CP prend la forme d'un financement de projet classique, ce qui implique que la personne privée finance le projet en partie sur des fonds propres (généralement autour de 10 %), et sur des financements bancaires dont la nature évolue entre la construction et l'exploitation de l'ouvrage. Ce financement intermédié implique un coût additionnel par rapport à la solution publique (dans une fourchette de 0,5 % à 1,5 % en fonction de la situation du marché des financements bancaires, du secteur d'activité et de l'entreprise concernés(****)).

(*) Pour les collectivités, art. 14 codifié à l'art. L.1414– 1 CGCT.

(**) Déc. CC n°2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 18.

(***) L'évaluation préalable est obligatoire. Sa rédaction doit suivre les prescriptions de l'arrêté du 2 mars 2009 relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en oeuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat. Elle doit être soumise à l'avis d'un organisme expert du ministère des Finances : la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) qui peut intervenir en amont pour accompagner les personnes publiques et lors de la procédure de passation du contrat. Il s'agit d'une tentative d'instaurer une démarche transparente d'objectivation de la décision publique. Dans les faits, la qualité des évaluations préalables soumises a été remise en question par diverses instances qui les ont analysées (Inspection générale des Finances, Cour des comptes, rapport du Sénat de 2014). Pour une analyse économique, *cf.* C. Ménard, J.-M. Oudot, « L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat », *Revue française d'administration publique*, 2009/2, n°130, pp. 349-364, 2009.

(****) F. Marty, S. Trosa, A. Voisin, *Les partenariats public-privé*, coll. « Repères », Éditions La Découverte, 2006.

Le PPP, un mode d'externalisation

Au-delà d'une approche budgétaire, les PPP sont aussi vus comme un moyen d'externaliser la fourniture d'un bien ou d'un service public. Dans le secteur public, l'externalisation vise, comme dans le secteur privé, à confier le financement et/ ou la gestion d'une activité ou d'un service à un prestataire extérieur spécialiste de son domaine et capable d'assurer sa mission avec une plus grande efficacité. Dans cette optique, le PPP est une alternative à la gestion directe. Dès lors, la comparaison de l'efficacité de la gestion directe et des PPP revient à identifier les avantages du privé (ou de la solution de marché) par rapport à la solution publique (au sein de régies, de sociétés d'économie mixte ou encore de maîtrises d'ouvrage publiques). En théorie économique, ce choix entre « faire ou faire-faire » a fait l'objet de nombreux travaux qui ont permis d'identifier les facteurs d'efficacité relatifs de la gestion publique ou privée des services publics. Deux types d'arguments sont généralement avancés pour justifier le recours aux opérateurs privés. Le premier concerne le différentiel de compétences, d'expertise et d'échelle des activités des opérateurs privés qui leur permettent d'être plus efficaces grâce aux économies d'échelle, et donc à la baisse des coûts. Par ailleurs, certaines entreprises privées qui sont en mesure de fournir plusieurs biens ou services conjointement peuvent aussi exploiter des économies de gamme ou d'envergure, qui diminuent le coût global de chaque projet. Le deuxième argument concerne les incitations, qui sont supposées être supérieures dans le privé. D'une part, les salariés des entreprises privées sont soumis à des mécanismes incitatifs plus forts (en termes de rémunération – part fixe, variable, prime –, profils de carrière, types de contrat, risques de perte d'emploi) que les fonctionnaires, ce qui leur permet d'être plus efficaces. Concernant les incitations de marché, l'entreprise privée en concurrence avec d'autres entreprises cherchera à construire et maintenir sa réputation, à éviter les pénalités en cas de non-respect des termes contractuels, et à être la plus compétitive possible en diminuant ses coûts et ses marges.

Par ailleurs, les PPP sont des contrats avec obligation de résultat, là où les solutions traditionnelles d'externalisation par les marchés publics ressemblent plus à des contrats avec obligation de moyens. Les incitations sont donc plus fortes. La littérature en économie des contrats insiste toutefois sur le fait que pour être efficaces, les contrats avec obligation de résultats doivent être en mesure de spécifier très précisément les caractéristiques du bien ou du service attendu. Sinon, les entreprises peuvent être tentées de rogner sur la qualité pour diminuer les coûts. Par exemple, dans le cas d'un PPP, l'opérateur peut décider de privilégier des choix technologiques qui réduisent les coûts d'exploitation futurs au prix d'une qualité de service moindre, si toutes les attentes en termes de qualité n'ont pas été suffisamment anticipées et consignées dans le contrat. Or, il n'est pas toujours possible de spécifier les niveaux de qualité attendus, soit parce que l'acteur public lui-même ne les connaît pas et n'a pas les compétences pour les définir (ce qui justifie d'ailleurs qu'il choisisse d'externaliser), soit parce que la qualité n'est pas facilement mesurable ou contrôlable. Dans ce cas, il faut accepter le risque d'une moindre qualité (ce qui n'est pas toujours possible pour des questions d'acceptabilité sociale) ou choisir un contrat avec obligation de moyens. Le contrat global comme le PPP est aussi une solution dans la mesure où, comme l'opérateur privé est en charge de toutes les phases du projet (conception, investissement, exploitation, maintenance d'une infrastructure et gestion du service public), il est incité à internaliser les réductions de coûts au niveau de l'exploitation du service qui peuvent être rendues possibles par des choix adaptés au niveau de l'infrastructure support. Il cherche alors non pas à maximiser ses gains à chaque étape, mais à optimiser l'ensemble du projet en raisonnant en termes de coût complet actualisé. Autre caractéristique vertueuse des PPP : leur adaptabilité aux circonstances, notamment en raison de la nature « partenariale » du contrat, et des clauses d'adaptation et de renégociation qui y sont inscrites. Dans la conduite du projet, les partenaires public et privé vont être en mesure d'apporter les ajustements nécessaire au maintien d'une bonne relation sur le long terme, et d'éviter les renégociations houleuses et coûteuses pouvant aboutir à la rupture du contrat. En termes quantitatifs, les retours d'expérience des PPP, en France mais aussi à l'étranger, mettent en évidence plusieurs effets positifs notamment sur le montant des investissements et sur les délais de réalisation des ouvrages dans l'absolu et par rapport aux autres modalités contractuelles possibles (EPEC, 2013, EIB 2013).

La remise en cause des PPP

Pour autant, les PPP sont aujourd'hui plus que jamais décriés. En France, les échecs récents de PPP emblématiques – le Centre hospitalier sud francilien (CHSF)[7], l'Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines[8], ou encore le contrat passé avec la société EcoMouv'pour la collecte de l'écotaxe[9] – ont contribué à remettre en cause ces montages contractuels. Le rapport du Sénat de juillet 2014 fait un constat sévère, dix ans après la mise en œuvre de ce montage contractuel, et préconise dans un souci de rationa-

liser l'ensemble des règles relatives aux contrats de la commande publique de revoir les conditions de recours à ces contrats et leur mise en œuvre.

Pourtant, la France fait partie des pays européens *leader* en termes de PPP, à la fois en montant et en nombre de projets. En 2011, année de la signature du contrat PPP entre Réseau ferré de France et Vinci pour un montant total de 7,8 Mds €, pour la construction de la Ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux, elle occupait même la première place en termes de montant total de PPP signés. Depuis, elle a rétrogradé à la troisième (derrière le Royaume-Uni, pays précurseur avec les PFI, et l'Italie), toujours en termes de montants. Si le nombre de contrats signés demeure relativement élevé par rapport aux autres pays (26 signés par l'État et les collectivités en 2013), il s'agit essentiellement de petits projets bâtimentaires, d'équipement urbain (éclairage public) ou de transport, moins complexes et relativement standard que les grands projets pour lesquels le PPP avait initialement été conçu [10]. Le PPP serait ainsi plus cher que prévu, utilisé à mauvais escient, et il s'inscrirait dans une démarche supposée de désengagement de l'État et des collectivités territoriales de la gestion et du financement des services publics. Pour autant, en quoi cela est-il lié au PPP ? N'est-ce pas plutôt dû au fait que les prévisions étaient trop optimistes ou biaisées, l'utilisation ou le périmètre du projet mal anticipé, et qu'est-ce qui justifierait que l'État ou les collectivités cherchent à se désengager en choisissant de signer un PPP ?

Les critiques adressées par le rapport sénatorial dans ce sens soulignent qu'avec les PPP la personne publique renonce à sa compétence de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie publique au profit d'une formule « clés en mains ». Un phénomène qu'ils assimilent à un « syndrome d'addiction » à la délégation s'installe et devrait renforcer cette tendance. Le rapport confirme aussi le dévoiement des PPP en tant qu'outil de financement. Si la principale motivation de recours à un PPP est d'ordre budgétaire et financier, il est clair depuis le début que le PPP peut entraîner un surcoût par rapport aux solutions alternatives. La possibilité d'un paiement différé semble aboutir à la minimisation de la perception de la dépense publique, présentée comme plus supportable. Mais la facture finale est bien réelle, surtout si elle a été minimisée (volontairement ou pas) en amont au moment de l'appel d'offre organisé pour sélectionner le candidat et qu'elle est révisée à la hausse en cours de contrat. Le contexte financier actuel et le renforcement de la réglementation prudentielle restreignent la capacité de financement des établissements de crédit et augmentent les garanties demandées par les établissements bancaires. On a ainsi assisté à un retour progressif des risques du partenaire privé vers l'acheteur public et à un renchérissement des PPP.

On le voit, les critiques ne manquent pas. Pour autant, faut-il jeter le bébé avec l'eau du bain et renoncer à un outil qui a fait ses preuves dans le passé, et qui répond à des besoins non satisfaits par ailleurs, malgré des difficultés qu'on ne peut ignorer ?

Les PPP présentent en effet un certain nombre d'avantages, notamment l'amélioration de l'efficacité des services rendus aux usagers et la possibilité d'étaler dans le temps la dépense publique, et donc de relâcher la contrainte d'endettement, ce qui est particulièrement précieux dans le contexte budgétaire actuel. Il s'agit certes d'une solution coûteuse, mais qui permet en définitive d'effectuer les investissements nécessaires et d'assurer la fourniture des services publics à condition que l'esprit du contrat soit respecté (à commencer par les conditions de recours), et que la personne publique se donne les moyens d'accompagner ce contrat.

Carine Staropoli

Notes

1. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9df9914f-6c89-48da-9c53-d9d6be7099fb.0001.03/DOC_1&format=PDF

2. http://www.eib.org/attachments/efs/economics_working_paper_2013_02_en.pdf

3. Depuis la décentralisation, les collectivités réalisent l'essentiel des investissements publics (v. Notice 14). En 2012, elles effectuaient 71 % de la FBCF publique alors que l'État représente moins de 10 % du total, concentrés dans la défense et la sécurité publique (chiffres communiqués dans la lettre Conjoncture de la CDD de mai 2014, « L'investissement public : définition et mesures »).

4. Rapport d'information du Sénat n°733, *Les contrats de partenariat : des bombes à retardement ?*, fait par MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, 16 juillet 2014.

5. *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, COM (2004) 327, http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Documents/livre-vert-ppp.pdf.

6. La DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service (loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dite loi MURCEF). Les contrats de concession et d'affermage sont considérés comme des DSP et ils ont un domaine d'utilisation assez vaste.

7. Le BEH qui liait le CHSF à Heveil, une filiale du groupe Eiffage a été résilié en mars 2014 et se soldera par le versement d'une indemnité de 80 M €.

8. Dans son rapport concernant la gestion de l'UVSQ pour la période 2006-2012 publié en mars 2014, la Cour des Comptes montre que les deux contrats de partenariat ont affecté l'équilibre financier de l'université (en plus d'autres erreurs de gestion pointées dans le rapport). Celui portant sur la construction de l'UFR Sciences de la santé a généré « un montant non anticipé de 700 000 € de charges d'exploitations annuelles à compter de 2013 ». Le contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE) s'est soldé par un surcoût de 2,4 M € en 2012, sans générer les économies d'énergie attendues, et a fait l'objet d'une renégociation depuis.

9. La confirmation en octobre 2014 par le gouvernement de Manuel Valls de démanteler le dispositif de l'écotaxe, et donc de suspendre le PPP conclu en 2011 entre le précédent gouvernement et Ecomouv', consortium franco-italien, met en évidence les conséquences financières d'une rupture unilatérale du contrat. Pour minimiser ce coût exorbitant prévu dans le contrat (le montant évoqué dépasse le milliard d'euros, dont 800 millions à payer une fois la rupture entérinée) , le gouvernement examine les différentes possibilités juridiques de contestation, allant jusqu'à remettre en cause la validité du contrat initial, mais aussi les manquement à ses obligations de la part d'Ecomouv', en termes de délais et de performances. Quel que soit le résultat de cette bataille juridique qui s'annonce longue, cette situation met en évidence les risques liés à ce type de contrats et la gestion des différends entre les partenaires.

10. La complexité est une condition de recours aux PPP. Le projet est complexe au sens où « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » (art. L. 1414-2 CGCT). L'échec récents de certains PPP a mis en lumière le « surdimensionnement » de certains projets qui ont rendu le PPP inadapté. Le rapport sénatorial de juillet 2014 souligne que les personnes publique ont accru artificiellement le champ du contrat et le niveau d'exigences du projet pour répondre au critère de complexité.

Notice 6

La procédure budgétaire : le Parlement et la contrainte budgétaire

Le vote du budget a été un symbole de l'affirmation du pouvoir du Parlement. Que reste-t-il de ce pouvoir budgétaire du Parlement aujourd'hui ? En plus de la rationalisation du parlementarisme opérée par la Ve République, la contrainte financière et les engagements européens de la France limitent également le rôle du législateur financier aujourd'hui. Le Parlement doit donc développer sa fonction de contrôle budgétaire pour peser sur les enjeux des finances publiques.

Les lois de finances, support du pouvoir budgétaire du Parlement

L'article 34 de la Constitution prévoit que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Les règles spécifiques qui leur sont applicables sont fixées par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, qui s'est substituée à compter de l'exercice 2006 à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 (v. Notice 3).

Les lois de finances constituent le support juridique du budget de l'État. Elles déterminent, pour un exercice correspondant à l'année civile, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu de l'équilibre économique d'ensemble du pays. Elles doivent toutefois s'inscrire dans le respect des engagements européens de la France, retranscrits dans une loi de programmation des finances publiques (LPFP).

Les différentes catégories de lois de finances

La LOLF distingue quatre catégories de lois de finances :
– la loi de finances (LF) de l'année, ou initiale (LFI) ;
– les lois de finances rectificatives (LFR) ;
– la loi de règlement (LR) ;
– la loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts jusqu'à l'adoption de la LF de l'année, si la promulgation de cette dernière avant le 1er janvier est rendue impossible soit par un dépôt trop tardif du PLF, soit par une censure du Conseil constitutionnel. Ce dernier cas ne s'est produit qu'une seule fois sous la Ve République, à la fin de l'année 1979.

La loi de programmation des finances publiques

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé des lois de programmation qui définissent « les orientations pluriannuelles des finances publiques », en s'inscrivant « dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » (art. 34 C). Leur contenu est déterminé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. La LPFP, qui couvre au moins trois années civiles, doit fixer l'objectif à moyen terme des administrations publiques, déterminer les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des administrations publiques, ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation.

La loi organique du 17 décembre 2012 a ainsi permis l'application en France des règles d'équilibre des finances publiques prévues par le TSCG du 2 mars 2012 (v. Notice 4). Les orientations pluriannuelles définies par la LPFP n'ont toutefois pas par elles-mêmes de caractère contraignant. Elles ne portent ainsi pas « atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation, [ni] aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances » (déc. n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012).

Le Haut Conseil des finances publiques

La loi organique du 17 décembre 2012 a institué un Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé de surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires nationales et de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Pour cela, il rend des avis publics par lesquels il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques (notamment les prévisions de croissance du PIB, d'inflation et d'emploi) du projet de LPFP et des différents PLF. Il se prononce sur la cohérence des objectifs présentés dans le PLF avec les objectifs pluriannuels des finances publiques. Il est ainsi conduit à examiner si les prévisions de recettes et de dépenses présentées par le Gouvernement sont plausibles, et compatibles avec la trajectoire de retour à l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme.

Il s'agit d'une institution dont la création a été exigée par le TSCG. Présidée par le Premier président de la Cour des comptes et comprenant dix membres (magistrats de la Cour, directeur général de l'INSEE, experts des questions économiques), ses avis ne sont pas contraignants mais sont pris en compte par le Conseil constitutionnel lorsqu'il apprécie la sincérité des projets de loi concernés. Le HCFP rend également un avis sur le PLR (v. *infra*) et, s'il constate un écart important avec les orientations pluriannuelles de solde structurel prévues par la LPFP en vigueur, le Gouvernement doit présenter des mesures de correction dans le prochain projet de LFI.

Les principes budgétaires applicables à la loi de finances

La LF constitue un texte unique, permettant de respecter le principe d'unité budgétaire : elle retrace l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Afin de tenir compte de la spécificité du mode de gestion de certains services de l'État, la LOLF prévoit toutefois l'existence, à côté du budget général, de budgets spécifiques intégrés à la LF. Il s'agit, d'une part, de budgets annexes (art. 18 LOLF) : ils retracent les opérations des services non personnalisés de l'État qui produisent à titre principal des biens ou des services. Il en existe deux en 2015 : Contrôle et exploitation aériens ; Publications officielles et information administrative. Il s'agit, d'autre part, de comptes spéciaux (art. 19), qui relèvent de quatre catégories distinctes :

– les comptes d'affectation spéciale (au nombre de 11 en 2015) retracent des dépenses financées au moyen de recettes particulières en lien direct avec les dépenses concernées ;
– les comptes de commerce (10 en 2015) retracent les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services non personnalisés de l'État ;
– les comptes d'opérations monétaires récapitulent les recettes et dépenses relatives à l'émission des monnaies métalliques, aux opérations avec le FMI et aux pertes et bénéfices de change ;
– les comptes de concours financiers (5 en 2015) rendent compte des prêts et avances consentis par l'État.

Le principe d'universalité budgétaire a deux composantes : en premier lieu, l'intégralité des recettes sont mentionnées, sans contraction entre les recettes et les dépenses ; en second lieu, aucune recette n'est affectée à une dépense particulière, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses. Les budgets annexes et comptes spéciaux sont toutefois des dérogations, prévues par la LOLF, à ce principe de non-affectation. L'article 6 LOLF prévoit

également une dérogation au principe de non-compensation en autorisant deux catégories de prélèvements sur recettes, au profit respectivement de l'UE et des collectivités territoriales : un montant des recettes de l'État déterminé par la LF est ainsi directement rétrocédé à ces bénéficiaires.

La LFI comporte deux parties distinctes :

– la première partie autorise la perception des impôts, énumère les dispositions fiscales qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année, évalue les ressources de l'État ainsi que les prélèvements sur recettes, fixe les plafonds des dépenses et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire dans un tableau d'équilibre qui figure dans le dernier article de la première partie (article d'équilibre) ;

– la seconde partie fixe, pour chacune des missions du budget de l'État, le montant des crédits et, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois. Elle peut également comporter des mesures fiscales qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'année, des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année et des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Elle comprend également, depuis la loi organique du 17 décembre 2012, un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

Compte tenu de son objet spécifique et de ses modalités particulières d'adoption, la LF voit son domaine délimité par la LOLF. Doivent y figurer des dispositions relevant de son domaine obligatoire et exclusif (par ex. l'autorisation de perception des impôts et l'évaluation des ressources et charges de l'État), ainsi que de son domaine facultatif et exclusif (comme l'octroi de garanties financières par l'État, ou l'affectation à un tiers d'une recette de l'État). Les dispositions relevant du domaine facultatif et partagé peuvent figurer en LF, notamment toute mesure fiscale. Mais toute disposition ne relevant pas de ces trois domaines n'a pas sa place en LF : il s'agit de « cavaliers budgétaires », censurés d'office par le Conseil constitutionnel.

Présenté avant la LOLF par ministère et par type de dépenses, le budget est aujourd'hui structuré en trois niveaux :

– la mission (31 au sein du budget général et 19 correspondant aux budgets annexes, comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers en 2015) comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique relevant d'un ou plusieurs ministères ;

– le programme (176 en 2015) regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère, auquel sont associés des objectifs précis ainsi que les résultats attendus, faisant l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs de performances ;

– l'action (684 en 2015), qui n'a qu'un caractère informatif, vise à identifier les composantes des politiques publiques et à en retracer les coûts.

La présentation des crédits par titres, correspondant à des types de dépenses (personnel, fonctionnement, charges de la dette, investissements, interventions, opérations financières), est seulement indicative, sous réserve des dépenses de personnel (titre 2) qui sont plafonnées par programme. Dans le cadre de la fongibilité asymétrique des crédits, les responsables administratifs de programme peuvent ainsi modifier, en cours de gestion, la répartition des crédits entre titres au sein du programme, mais s'ils peuvent augmenter les dépenses des autres titres à partir des dépenses de personnel, ils ne peuvent en revanche pas augmenter les dépenses de personnel à partir des dépenses relevant des autres titres.

Les crédits destinés au fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République) font l'objet d'une mission spécifique regroupant, non des programmes, mais des dotations pour chaque pouvoir public. Il n'y a pas d'évaluation de la performance de ces institutions : le respect du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs se traduit par leur autonomie financière (CC, déc. n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

Les crédits prennent la forme à la fois d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Cette distinction permet d'introduire de la souplesse dans l'application du principe d'annualité budgétaire : pour les investissements notamment, l'État doit pouvoir s'engager sur un certain nombre d'années, et régler les dépenses au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Seuls les CP correspondent strictement à des dépenses payées au cours de l'exercice budgétaire.

Le projet de loi de finances (PLF) est accompagné de nombreuses annexes destinées à assurer une bonne information du Parlement :
– des annexes générales : le rapport économique, social et financier, qui récapitule également l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques ; les « voies et moyens », retraçant l'évaluation des recettes de l'État et des dépenses fiscales ;
– les « bleus » (couleur de leur couverture) ou projets annuels de performances (PAP) présentent pour chaque mission les crédits de chacun de ses programmes, en précisant pour chaque action les objectifs et les indicateurs de performances associés ;
– les « jaunes » (25, s'agissant du PLF pour 2015) sont des annexes informatives portant sur des sujets particuliers ;
– les documents de politique transversale (DPT, au nombre de 18) présentent de façon détaillée certaines politiques relevant de plusieurs ministères concernant des programmes relevant de différentes missions ;
– depuis la loi organique du 15 avril 2009, les évaluations préalables des différents articles du PLF constituent l'équivalent des études d'impact des projets de loi non financiers.

Les LF doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État, leur sincérité s'appréciant compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler au moment de leur adoption. Selon le Conseil constitutionnel, le respect du principe de sincérité budgétaire se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire. Aucune censure n'a jamais été prononcée à ce titre. Le principe de sincérité s'applique également aux LPFP.

Les modifications en cours d'année par les lois de finances rectificatives

Les lois de finance rectificatives (LFR), couramment appelées collectifs budgétaires, modifient en cours d'exercice la LF de l'année. Elles ont également une structure en deux parties avec un article liminaire.

Une LFR a principalement pour objet de prendre en compte les évaluations révisées des ressources de l'État (écarts constatés entre les prévisions et les recettes effectivement encaissées), d'apporter aux crédits les modifications nécessaires qui excèdent celles que le Gouvernement est autorisé à opérer par voie règlementaire, de valider les autres (notamment les annulations de crédits) et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte. Certains collectifs peuvent, notamment en cas d'alternance politique ou d'aléa économique, traduire un changement plus profond de la politique fiscale et budgétaire du Gouvernement. Il peut donc y avoir plusieurs collectifs budgétaires au cours d'une même année, mais le Parlement est en fait systématiquement saisi d'un collectif de fin d'année, pour procéder aux ajustements nécessaires en fin de gestion. En tout état de cause, le Gouvernement est tenu de déposer un projet de LFR si « les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées » (déc. n° 91-298 DC du 24 juillet 1991).

La Cour des comptes doit présenter un rapport sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative, et dont la ratification est demandée en LFR. Le HCFP rend aussi un avis sur les PLFR.

L'adoption de la loi de finances initiale

L'association limitée du Parlement à la préparation par le Gouvernement

Le Gouvernement a le monopole de la présentation des LF. L'article 38 LOLF précise ainsi que, « sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances ». Dans le cadre des LPFP, le Gouvernement prépare un budget triennal, qui comprend des plafonds de dépenses par mission pour trois années, dont deux années pour lesquelles ces plafonds sont arrêtés de façon ferme, et une troisième pour laquelle les crédits sont ajustables, ce qui a permis de simplifier grandement les modalités de préparation du PLF. Celle-ci commence en pratique dès le mois de février, par une série d'échanges entre le ministère chargé du Budget et les autres ministères, dits « dépensiers », qui prennent la forme de réunions techniques, de conférences budgétaires et de conférences de performance (permettant de passer en revue les objectifs et indicateurs des programmes, de préparer le PLR et de fixer les cibles de résultats pour l'année à venir). Le Premier ministre arbitre avant la fin du mois de juin les lettres-plafonds, qui fixent les plafonds de crédits par mission et d'effectifs par ministère, sur la base desquelles les ministères procèdent avec le ministre chargé du Budget à la répartition des crédits entre les programmes dans le cadre de conférences de répartition en juillet-août.

Le Parlement intervient formellement à deux étapes de ce processus préparatoire. D'une part, il se prononce par un vote indicatif (avant la fin du mois d'avril) sur le projet de programme de stabilité que le Gouvernement doit transmettre à la Commission européenne. D'autre part, il se prononce au cours du débat d'orientation des finances publiques (en juin-juillet), toujours par un vote indicatif, sur un rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit comporter la liste des missions, programmes et indicateurs de performances envisagés pour le PLF de l'année suivante. La Cour des comptes publie à cette occasion un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Après les derniers arbitrages sur les mesures fiscales rendus par le Premier ministre fin août-début septembre, le PLF est examiné par le Conseil d'État. Il est soumis à la délibération du Conseil des ministres à la fin du mois de septembre, en tout état de cause à une date permettant son dépôt dans le délai prévu à l'article 39 C, à savoir le premier mardi d'octobre.

La discussion budgétaire

Le PLF de l'année est obligatoirement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui dispose d'une priorité constitutionnelle sur le Sénat. L'article 47 C fixe à 70 jours le délai global accordé au Parlement pour statuer sur le PLF. La LOLF décompose ainsi ce délai : 40 jours pour la première lecture à l'Assemblée ; 20 jours pour la première lecture au Sénat ; 10 jours pour clore la navette parlementaire. En cas de dépassement par le Parlement du délai global, le Gouvernement peut mettre en vigueur le PLF par ordonnance, mais une telle éventualité ne s'est jamais produite sous la V^{e} République. Le respect des délais permet ainsi d'assurer, grâce à l'adoption d'un budget avant le début de l'exercice, la continuité de la vie de la Nation.

La phase parlementaire d'examen du PLF suit une procédure assez spécifique, dont l'originalité a été renforcée depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le rôle préparatoire des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires ont pour fonction de préparer le débat en séance publique. Elles jouent donc un rôle à la fois politique et technique. La LOLF prévoit le renvoi du PLF à la commission des Finances, qui joue donc un rôle prépondérant dans l'examen de ce texte. En son sein, compte tenu de l'ampleur du texte et de la spécificité des problèmes, plusieurs rapporteurs sont désignés : le rapporteur général examine l'ensemble des dispositions fiscales et l'équilibre budgétaire, tandis que l'examen détaillé des crédits est assuré par les rapporteurs spé-

ciaux (il y en avait 48 s'agissant de l'examen du PLF pour 2015 à l'Assemblée nationale, chargés de l'examen des crédits d'une mission ou d'un ou plusieurs programmes d'une même mission, dont 18 appartenaient aux groupes minoritaires ou d'opposition). Les autres commissions permanentes désignent des rapporteurs pour avis, chargés de l'examen des missions relevant de leurs domaines de compétences.

Les rapporteurs adressent des questionnaires aux ministres avant le 10 juillet de chaque année en vue de la préparation de leurs rapports sur le PLF. En vertu de l'article 49 LOLF, le Gouvernement doit y répondre par écrit au plus tard le 10 octobre.

L'examen du PLF en commission des Finances commence traditionnellement par l'audition des ministres chargés des Finances et du Budget dès la sortie du Conseil des ministres qui a adopté le projet de loi. Tous les rapporteurs procèdent également à un grand nombre d'auditions informelles. Pour l'examen détaillé des crédits des différentes missions, l'Assemblée a généralisé la pratique de commissions élargies, réunions communes de la commission des Finances et des commissions pour avis concernées en présence du Gouvernement. En revanche, pour l'examen des dispositions fiscales en commission des Finances, le Gouvernement n'assiste pas aux débats.

Les débats et votes en séance publique

La spécificité du PLF tient à l'existence d'un article d'équilibre, à la fin de la première partie, qui évalue l'ensemble des ressources du budget de l'État et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi l'équilibre budgétaire. L'adoption de la première partie constitue un préalable à la mise en discussion des crédits détaillés par missions au sein de la seconde partie du PLF. Le non-respect de cette règle de procédure substantielle a entraîné la censure de l'intégralité de la LFI pour 1980 par le Conseil constitutionnel (déc. n° 79-110 DC du 24 décembre 1979).

En termes de calendrier, la discussion de la première partie du PLF en première lecture à l'Assemblée nationale dure un peu plus d'une semaine au mois d'octobre. Après l'examen en première lecture du PLFSS (v. Notice 19), l'Assemblée reprend, de début à mi-novembre, celui de la seconde partie du PLF. L'examen préalable en commission élargie permet de limiter la durée des débats en séance publique sur les crédits. Le Sénat examine le projet en première lecture en séance de fin novembre à mi-décembre, après s'être prononcé en première lecture sur le PLFSS.

L'unité de vote des crédits est la mission, ce qui représente une cinquantaine de votes. Le droit d'amendement des parlementaires au cours du débat est limité, de manière générale, par l'article 40 C qui interdit, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. La recevabilité financière des amendements est appréciée par le président de la commission des Finances, qui s'oppose également aux cavaliers budgétaires d'origine parlementaire. Depuis la LOLF, les conditions d'application de l'article 40 C aux amendements portant sur les PLF ont été assouplies : dès lors que la charge s'apprécie au niveau de la mission pour les amendements s'appliquant aux crédits, les parlementaires peuvent modifier les crédits entre les programmes d'une même mission sans augmenter le montant global de cette dernière. La base du droit d'amendement, qui s'exerçait auparavant au niveau du chapitre budgétaire, a donc été élargie.

La réserve parlementaire

La réserve parlementaire est un ensemble de subventions d'État inscrites en LFI par le Gouvernement sur proposition des parlementaires. Ces subventions participent au financement de projets d'investissement initiés par les collectivités territoriales, ainsi qu'au soutien des activités d'associations, fondations et organismes d'intérêt général. Son montant (de l'ordre de 80 M € pour l'Assemblée et 50 M € pour le Sénat en 2015) est réparti entre les groupes parlementaires, proportionnellement à leur effectif. Depuis la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la répartition de la réserve parlementaire est publiée en annexe au PLR. Elle est aussi mise en ligne sur les sites Internet des assemblées.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a maintenu, pour l'examen du PLF, l'application de dispositions qui ne s'appliquent désormais plus aux autres projets de loi. L'importance, pour le Gouvernement, de l'adoption d'un PLF conforme à la politique budgétaire et fiscale qu'il entend mener explique les règles suivantes du parlementarisme rationalisé :
– l'examen du PLF reste inscriptible par priorité, à tout moment, à l'ordre du jour du Parlement à la demande du Gouvernement (art. 48 C) ;
– la discussion en séance publique en première lecture devant l'Assemblée nationale porte sur le texte présenté par le Gouvernement et non sur celui adopté par la commission des Finances. De même, pour les autres lectures, la discussion porte sur le texte transmis par l'autre assemblée et non sur le texte de la commission des Finances (art. 42 C) ;
– la possibilité pour le Gouvernement de recourir à l'engagement de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte a été maintenue sans aucune limitation pour le vote du PLF et de ses différentes parties (art. 49, al. 3 C).

Dans le cadre de la navette parlementaire, le PLF est soumis de plein droit à la procédure accélérée, ce qui permet la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) après une seule lecture dans chaque assemblée. La CMP réunit sept députés et sept sénateurs, hors la présence du Gouvernement, pour élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion. Deux cas de figure sont alors prévus par l'article 45 C, selon que la CMP aboutit ou échoue :
– si députés et sénateurs se mettent d'accord sur un texte (en reprenant, pour chaque article encore en discussion, soit le texte de l'Assemblée, soit celui du Sénat, soit un texte de compromis), le projet ainsi remanié est soumis pour adoption successivement à chaque assemblée en séance publique. À ce stade de la procédure, seul le Gouvernement dispose encore du droit d'amendement. Cette procédure ne peut trouver à s'appliquer qu'en cas de concordance des majorités politiques à l'Assemblée et au Sénat ;
– en cas de non-concordance des majorités parlementaires, la CMP échoue et, après une nouvelle lecture par l'Assemblée et le Sénat, il revient à l'Assemblée nationale de statuer définitivement en vertu de son pouvoir de « dernier mot ».

À l'issue de la procédure d'examen parlementaire, le texte définitif de la LF peut, depuis 1974, être déféré au Conseil constitutionnel par au moins 60 députés ou 60 sénateurs de l'opposition (ce qui n'a pas été systématiquement le cas chaque année). Le Conseil se prononce en urgence, à la fin du mois de décembre. La LF, amputée le cas échéant des dispositions déclarées contraires à la Constitution, est ensuite promulguée par le président de la République puis publiée au *Journal officiel* au plus tard le 31 décembre.

Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget

L'exécution budgétaire mieux encadrée

En ouvrant les crédits, les lois de finances autorisent la dépense, mais ne créent nulle obligation de dépenser. En vertu du principe de spécialité budgétaire, l'autorisation parlementaire est donnée pour des dépenses précises. Mais le Gouvernement dispose d'une assez large marge de liberté dans la gestion budgétaire, selon des procédures dont l'encadrement a été renforcé par la LOLF. La régulation budgétaire permet en réalité de garantir le respect de l'équilibre budgétaire global voté par le Parlement, afin de faire face en cours d'année aux inévitables aléas de gestion.

Trois procédures prévues par l'article 17 LOLF permettent, en cours d'exécution budgétaire, de déroger au principe d'universalité. La procédure des fonds de concours offre au Gouvernement la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires à due concurrence de recettes, évaluées au préalable en LF, versées à l'État par des personnes morales (par exemple des financements croisés des collectivités territoriales) ou physiques (sous la forme notamment de legs et donations) pour concourir à des dépenses d'intérêt public. La procédure d'attribution de produits per-

met de rattacher directement à un service, par décret, les recettes tirées de la rémunération de prestations que ce service fournit régulièrement. Enfin, la procédure de rétablissement de crédits rend possible l'affectation d'une recette au sein du budget général ou d'un budget annexe, dans deux cas prévus par la LOLF : d'une part, pour les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire ; d'autre part, pour les recettes provenant de cessions entre services de l'État qui ont donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Le Gouvernement peut également modifier la répartition des crédits, et ainsi déroger en exécution au principe de spécialité des crédits. Les procédures de transferts et de virements de crédits sont encadrées par l'article 12 LOLF : elles sont mises en œuvre par décret après information des commissions des Finances des deux assemblées. Les virements permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, sous réserve de ne pas excéder, pour chaque programme concerné, 2 % des crédits initiaux. Les transferts permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, à condition de ne pas modifier l'objectif des dépenses concernées.

Par dérogation au principe d'annualité budgétaire, la LOLF permet à la fois l'engagement de certaines dépenses par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant (art. 9) et les reports de crédits (art. 15). Si des crédits inutilisés sont susceptibles d'être employés même après la fin de l'exercice pour lesquels ils avaient été autorisés, le Gouvernement doit toutefois respecter un plafond de 3 % du montant des CP initiaux, pour chaque programme et, à l'intérieur d'un programme, pour les crédits des dépenses de personnel. Ce plafond de 3 % peut toutefois être majoré, pour les dépenses autres que de personnel, par une disposition de LF. Il n'existe pas de plafond pour le report des AE disponibles sur un programme à la fin de l'année, mais aucun report d'AE n'est possible pour les dépenses de personnel.

Pour déroger au caractère limitatif des crédits ouverts par le Parlement, c'est-à-dire au fait qu'ils constituent la limite maximale des dépenses susceptibles d'être effectuées pour un objet donné, l'article 10 LOLF a maintenu l'existence de crédits évaluatifs dont le Parlement, en fixant le montant en LF, ne procède qu'à une simple évaluation, mais en les limitant aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts, et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État. Surtout, en cas d'urgence, le Gouvernement a la faculté de majorer les crédits en cours d'exécution grâce aux décrets d'avance prévus par l'article 13 LOLF. L'équilibre budgétaire défini par la LF ne devant pas être affecté, les décrets d'avance procèdent à des annulations de crédits ou à la constatation de ressources supplémentaires par rapport aux évaluations initiales. Les crédits ainsi ouverts, dont le montant cumulé ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la LF de l'année, doivent être ratifiés par le Parlement dans la plus prochaine LF. Toutefois, en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national, un décret d'avance pris en Conseil des ministres peut affecter l'équilibre budgétaire. Un PLF ratifiant les crédits ainsi ouverts doit être déposé immédiatement. Les décrets d'avance sont pris après avis (ou seulement information s'ils affectent l'équilibre budgétaire) des commissions des Finances des deux assemblées.

Dans le contexte actuel de réduction de la dépense publique, les outils de régulation budgétaire les plus utilisés sont les gels et annulations de crédits. La LOLF a encadré la pratique du gel de crédits, à savoir les mesures prises en gestion par le Gouvernement qui ont pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles sans les annuler. D'une part, le volume de la « réserve de précaution » ainsi que les taux de mise en réserve que le Gouvernement envisage d'appliquer aux crédits de personnel et aux autres crédits doivent être présentés au Parlement lors du dépôt du PLF de l'année. D'autre part, toute mesure de gel effectivement pratiquée en cours d'exécution budgétaire doit être communiquée pour information aux commissions des Finances. L'article 14 LOLF a également encadré les annulations de crédits, qui peuvent intervenir soit pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, soit lorsqu'un crédit est devenu sans objet. En premier lieu, tout projet de décret d'annulation est transmis pour information aux commissions des Finances et aux autres commissions concernées. En second lieu, le

montant cumulé des crédits susceptibles d'être annulés par décret a été plafonné à 1,5 % des crédits initiaux. Les annulations supplémentaires doivent donc intervenir en collectif budgétaire.

La loi de règlement

La loi de règlement (LR) a principalement pour objet d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte et le résultat budgétaire qui en découle. Le PLR doit être déposé au plus tard le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Il est accompagné des rapports annuels de performances (RAP), qui permettent de comparer l'exécution budgétaire et ses résultats en termes de performance de l'action publique avec les prévisions figurant dans les PAP annexés au PLF de l'année correspondante. La LOLF prévoit que le PLF de l'année ne peut pas être discuté avant le vote en première lecture du PLR afférent au dernier exercice clos (« chaînage vertueux »), de sorte que ce projet est toujours examiné avant la fin de l'été.

Afin de se prononcer en toute connaissance de cause, le Parlement bénéficie non seulement de l'avis du HCFP sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le PLR, mais aussi de deux rapports de la Cour des comptes : un rapport sur la certification des comptes de l'État et un rapport relatif à la gestion budgétaire pour l'exercice considéré, présentant notamment une analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme.

Les contrôles et évaluations propres au Parlement

L'article 57 LOLF accorde aux commissions des Finances des deux assemblées des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, et un droit de communication des renseignements et documents d'ordre financier et administratif (sous réserve des sujets couverts par le secret en matière de défense nationale, de sécurité intérieure ou extérieure de l'État et par le secret de l'instruction judiciaire). Tout au long de l'année, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances de chaque assemblée sont ainsi en droit de contrôler l'exécution de la LF ainsi que, de manière plus large, de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Ils peuvent présenter en cours d'année des rapports d'information, dont la commission des Finances doit autoriser la publication, ou rendre compte des contrôles effectués dans le cadre de l'examen du prochain PLF ou du PLR.

La mission d'évaluation et de contrôle (MEC)

Au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a été mise en place, depuis 1999, une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition. Ses rapports sont systématiquement présentés par au moins deux députés, de la majorité et de l'opposition, qui peuvent se voir confier les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux. Les propositions figurant dans les rapports de la MEC, qui doivent être adoptés par la commission des Finances, portent le plus souvent sur des mesures concrètes d'amélioration des politiques publiques. Comme l'ensemble des rapporteurs de la commission des Finances, la MEC travaille en collaboration avec la Cour des comptes.

L'article 47-2 C, introduit par la loi constitutionnelle de 2008, prévoit que la Cour des comptes doit assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la LF. L'article 58 LOLF a précisé que la Cour doit réaliser toute enquête demandée par les commissions des Finances des deux assemblées sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

Jean-Luc Matt

Focus

Les administrations financières de l'État en mutation

Les administrations financières de l'État ont subi des bouleversements organisationnels profonds ces dernières années. Liés à la réforme organique du 1er août 2001, et plus généralement aux désordres des finances publiques depuis le début des années 1980, ces changements entendent participer au rétablissement de la confiance publique.

La réforme de l'État est un thème récurrent des sciences administratives et du discours politique, de telle sorte que le terme est employé de manière habituelle comme un *leitmotiv* général de l'action publique. Il est ainsi souvent admis que la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF, v. Notice 3) a modifié en profondeur les cadres budgétaires et comptables de l'État et a installé en France une « nouvelle gestion publique » [1]. À cet égard, la direction du Budget occupe une place toute particulière puisqu'elle est la principale administration architecte de l'élaboration des lois de finances et, donc, de la mise en œuvre de la LOLF et des réformes subséquentes [2]. Elle pilote la politique financière et budgétaire à travers trois fonctions (décret n°2007-447 modifié du 27 mars 2007) :

– la programmation pluriannuelle des finances publiques : elle est chargée, à ce titre, de proposer des évolutions de politiques publiques compatibles avec cette programmation (LPFP) ;

– l'élaboration et l'exécution des LF et des LFSS : elle assure notamment un suivi des finances publiques, en ce qui concerne les budgets nationaux, les modes de financements, d'élaboration et de l'exécution du budget communautaire ;

– la participation aux travaux d'organisation des modes de gestion de l'État et des administrations publiques (APU), de définition de la méthodologie et de l'analyse des coûts de l'État, ainsi qu'à l'élaboration des textes législatifs et règlementaires, notamment dans le domaine de la fonction publique.

Cette assertion, si elle a une part de vérité, n'en reste pas moins discutée et discutable dans le contexte supranational des finances publiques et de la globalisation des économies. En effet, la crise des dettes souveraines et la recherche d'une véritable maîtrise des finances publiques assujettissent aujourd'hui les décisions financières nationales à des contraintes politiques, économiques et fiscales d'importance, qui limitent d'autant les marges de manœuvre des administrations publiques. Cette imbrication ne conduit pas alors à un changement radical et à une évolution profonde des administrations publiques, mais accompagne bien plus en leur sein des modifications dans les méthodes de travail et des adaptations aux mutations qui traversent la société contemporaine [3]. En ce sens, le ministère des Finances constitue toujours une technostructure imposante jouant, à la façon des « apanages d'antan », un rôle décisif dans la conduite des politiques publiques (économie, finances, industries, emplois, etc.) [4]. Il est « une puissance certaine, toujours discutée » (selon l'expression de François Bloch-Lainé), représentée par des grandes directions et des grands corps. Plus exactement, « Bercy » – entre défiances et pouvoirs de blocage, entre programmations et réformes de structures, entre crises financières et réglementations multiples – demeure « au cœur du pouvoir » [5], une « machine de pouvoir » [6]. Malgré les avatars du déclin programmé de l'interventionnisme public, la direction générale du Trésor (DGT) garde ainsi un rôle central et remarquée dans la conduite de la politique économique et financière du pays. Regroupant trois anciennes directions (la direction du Trésor, celle des Relations économiques extérieures et celle de la Prévision et de l'Analyse économique), la DGT est essentiellement régie par un décret n° 2004-1203 modifié du 15 novembre 2004. Elle est chargée de proposer et de conduire les actions de la politique économique du pays dans son environnement international. À ce titre, la DGT :

– élabore les prévisions économiques pour la France et son environnement international ;

– assiste la conduite des politiques publiques en France en matière financière, économique, sociale et dans diverses politiques sectorielles (emploi, Europe…) ;

– participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de régulation des entreprises et institutions financières publiques, et des circuits financiers (assurance, épargne, marchés financiers, logement) ;

– est chargée des questions économiques, financières et commerciales sur le plan bilatéral et multilatéral ;

– contribue à la politique d'aide au développement ;

– gère la trésorerie et la dette de l'État ;

– veille aux intérêts patrimoniaux de l'État ;

– assure le secrétariat d'organismes internationaux (comme par exemple le club de Paris).

Le ministère des Finances est par ailleurs assisté de puissantes institutions financières « satellites », ayant acquis (ou non) la personnalité juridique : établissements financiers, agences, autorités administratives,

opérateurs de l'État, services à compétence nationale… qui lui sont totalement dévouées[7]. Une place particulière doit être faite parmi celles-ci au groupe de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), créée par la loi sur les finances du 28 avril 1816 sous la forme d'un « établissement spécial ». Placée sous le sceau de la « Foi publique », elle a été voulue indépendante des pouvoirs publics, de telle sorte que soit rétablie la confiance après la débâcle napoléonienne. Son statut légal et son organisation ont été peu modifiés depuis lors, tandis que ses activités ont été multipliées, faisant d'elle une « caisse à outils », un « SAMU social », un « budget bis » dont les pouvoirs publics peuvent user à volonté. Placée « de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative », la CDC peut ainsi déroger à certaines règles de droit commun de la banque ou des établissements publics (art. L. 518-2 CMF ; déc. CC n° 83-167 DC, 19 janvier 1984, et 89-268 DC, 29 décembre 1989 ; C. Cass., 22 janvier 2013, n°11-27396). Sa « gouvernance » a été revisitée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 : la CDC est « un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable. La Caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises ». Elle « forme aujourd'hui avec ses filiales un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles ». Ces missions larges présentent certains risques juridiques et financiers, tant dans la forme que du fait de la variété de ces domaines d'intervention (en rapport notamment avec les principes de libre concurrence). « Monstre juridique », la CDC s'avère très utile au pays notamment en période de crises et de besoins financiers ; elle a en ce sens été fortement sollicitée depuis le début de la crise économique et a été amenée à davantage s'impliquer dans des opérations dites « exceptionnelles » : financement des petites et moyennes entreprises (PME) et du logement, recapitalisation ou soutien à des entreprises stratégiques (banques, énergie, transports, etc.), création (ambivalente) de la Banque publique d'investissement (BPI), soutien aux grands projets d'infrastructures et à l'investissement des collectivités locales, etc. De la sorte, on peut voir dans le groupe CDC un « partenaire » efficace des pouvoirs publics[8]. Son organisation comporte une commission de surveillance et un directeur général. La commission de surveillance est composée de parlementaires, de membres des plus hautes autorités juridictionnelles administratives et financières (Conseil d'État et Cour des comptes), du gouverneur ou de l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France, du directeur général du Trésor et de personnalités désignées à raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable ou économique ou dans celui de la gestion, par les présidents de chambres. Chargée, comme son nom l'indique, de surveiller la CDC et ses activités (notamment le contrôle des fonds d'épargne et de la stratégie financière et d'investissement du Groupe CDC), la commission de surveillance peut également faire part au directeur général d'observations (qui ne s'imposent pas à lui). Elle adresse au Parlement avant le 30 juin de chaque année son rapport « sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement » au cours de l'année expirée. Le directeur général, quant à lui, dirige et administre la CDC pour cinq ans : il prête serment devant la commission de surveillance, et il peut être mis fin à ses fonctions après avis de celle-ci. Le directeur général est responsable de la gestion des fonds et valeurs de la CDC.

Cet ensemble opérationnel, qu'il convient ici de nommer « administrations financières de l'État », se confronte au mouvement général de réformes et de transformations des organisations. On a ainsi pu compter une « réforme-modernisation » (début 2000) ou une « mise en mouvement de Bercy » (fin 2002) ayant pour objet de promouvoir une culture d'adaptation et d'efficacité au sein du ministère des Finances. Des audits dits de « modernisation » ont été entrepris courant 2005 pour être remplacés à partir de 2007 par la mise en œuvre d'une révision générale des politiques publiques (RGPP). La modernisation de l'administration publique (MAP) poursuit les mêmes perspectives de restructuration de l'administration publique depuis 2012, sous des modalités toutefois différentes. Le décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 a ainsi créé un Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique qui « coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics…

Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives ». Ce secrétariat est placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au Secrétariat général du gouvernement. Cette dynamique est devenue elle-même la stratégie de l'État, mais souvent il est vrai à la suite d'un long processus de réformes. La création de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) en avril 2008 reste à cet égard une réforme majeure des administrations financières de l'État [9]. Issue du regroupement des anciennes directions générales des Impôts (DGI : services fiscaux) et de la Comptabilité publique (DGCP : services du Trésor), la DGFiP réalise désormais le calcul et le contrôle des impôts en dépenses et en recettes, ainsi que la gestion et l'activité du cadastre (décret n°2008-310 modifié du 3 avril 2008). Elle se démultiplie au niveau local, principalement par des directions régionales des finances publiques et par des centres de finances publiques (CFP – décret n°2009-208 modifié du 20 février 2009 et décret n°2009-707 modifié du 16 juin 2009).

La confiance publique est enfin au cœur de la relation entre les administrations financières de l'État et le contribuable-citoyen Cette aspiration moderne fait suite aux travaux de l'OCDE (2008) et demeure à la fois une condition du consentement à l'impôt et du civisme fiscal [10]. Il va sans dire que ce vocabulaire relevant de la science de gestion modifie les paradigmes habituellement énoncés par la puissance publique et commande, comme le montre la démarche stratégique de la DGFiP sur la période 2013-2018, une participation effective de la part des contribuables-citoyens.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) s'inscrit plus précisément dans cette préoccupation d'une action administrative plus transversale et donc plus efficace dans le domaine de la lutte contre les fraudes. Créé par le décret n°2008-371 du 18 avril 2008, elle entend ainsi mieux coordonner l'action des services de l'État et des organismes de protection sociale dans la lutte contre le travail illégal. Relevant du Premier ministre, elle est placée sous l'autorité du ministre des Finances. A été instituée en parallèle un comité national de lutte contre la fraude et de comités locaux au niveau départemental destiné à améliorer la coordination de la lutte contre la fraude et contre le travail illégal.

Ces bouleversements conduisent alors à repenser, sous une forme de récurrence, les administrations financières de l'État dans leurs conditions de « bras armés » de l'État, mais surtout de donner à l'action publique et au contrat social leurs sens les plus nobles.

La démarche stratégique de la DGFiP : une stratégie de confiance 2013-2018 (résumé)

1. Contribuer à la solidité financière des institutions publiques
– produire des comptes fiables et les valoriser dans le contexte des processus de certification ;
– contribuer à l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale par l'efficience du contrôle fiscal ;
– sécuriser et maintenir au plus haut les recettes des administrations publiques ;
– moderniser le traitement des dépenses publiques ;
– optimiser le patrimoine immobilier public.
2. Favoriser un environnement de confiance par la qualité du service rendu et la proximité
– favoriser le civisme et le consentement à l'impôt ;
– adapter la relation à l'usager au regard de ses besoins et de ses possibilités ;
– renforcer la sécurité juridique pour les usagers ;
– se mobiliser en faveur de la compétitivité des entreprises ;
– renforcer l'expertise financière et fiscale pour accompagner les évolutions des collectivités locales ;
– garantir des prestations et une organisation adaptées aux spécificités du secteur hospitalier.
3. Développer une stratégie numérique au bénéfice de tous
– mettre l'ambition du numérique au service du professionnalisme des agents ;
– enrichir l'offre numérique pour les usagers et partenaires.
4. Faire de la culture commune de la DGFiP la force de sa communauté professionnelle
– développer une stratégie de compétences ;
– déployer un projet managérial fondé sur la confiance et la responsabilité ;
– construire une relation sociale rénovée avec les agents, les cadres et leurs représentants ;
– intégrer la simplification et l'approche par les enjeux dans l'exercice des missions ;
– renforcer l'ouverture de la DGFiP.

Jean-François Boudet

Bibliographie

G. Bazin, « Les administrations fiscales : une efficacité en question », *Pouvoirs*, n°151, 2014, p. 71.

J.-F. Boudet, « Les circulaires budgétaires », *in* G. Koubi (dir.), *Les circulaires administratives*, Berger-Levrault, 2015 ; *id.*, « L'économicité dans les discours du droit », *RIEJ*, 2014, n° 73, p. 9 ; *id.*, « Nouvelles technologies et fiscalité. Vers un "e-contrat fiscal" ? », *RFAP*, 2013/3, n° 146, p. 367.

L. de Jekhowsky, « Les simplifications, nouveau défi de modernisation pour les ministères économiques et financiers », *Gestion & Finances publiques*, mai-juin 2014, p. 25.

M. Le Clainche, « De la RGPP à la MAP », *Gestion & Finances publiques*, mai-juin 2014, p. 34.

Notes

1. V. de manière générale et parmi d'autres l'ouvrage de B. Abate, *La nouvelle gestion publique. Ce que nous avons appris*, 2e éd., coll. « Systèmes », LGDJ, 2014.

2. J.-F. Boudet, *La grammaire lolfienne* (à paraître en 2015).

3. V. en ce sens, l'ouvrage de C. Eyraud, *Le capitalisme au cœur de l'État. Comptabilité privée et action publique*, coll. « Dynamiques socio-économiques », éd. du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2013.

4. On entend ici le ministère des Finances dans sa formulation générique regroupant tantôt les Finances, l'Économie, le Budget ou les Comptes publics. Pour les périmètres du ministère des Finances et pour ses différents départements, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à notre ouvrage : *Institutions financières publiques*, préf. R. Muzellec, Bruxelles, Larcier, p. 121.

5. Th. Bronnec et L. Fargues, *Bercy au cœur du pouvoir. Enquête sur le ministère des Finances*, Denoël, 2011.

6. Y. Manou, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, La Découverte, 1998.

7. Le statut de ces organisations est multiple et incertain et, pour faire simple, on peut dire que le législateur n'a pas cherché « la préhension totale des réalités par les règles », mais a tout simplement répondu au gré des circonstances et des besoins « aux demandes d'institutions influentes de l'État » (François Gény). Constatant les limites de la personnalité juridique en droit français, on a pu alors proposer une classification nouvelle de ces organismes paraétatiques en s'appropriant la théorie anglo-saxonne des *public corporations* : ces institutions financières publiques agissent sous la direction et la puissance du gouvernement sans qu'aucune autorité non souveraine (particulière ou autre puissance économique, monétaire ou bancaire) ne puisse être autorisée à leur dicter une conduite. Le procédé dépasse alors les techniques de la simple décentralisation fonctionnelle pour déplacer le curseur de l'autonomie institutionnelle juste avant celui de l'indépendance de l'organisation considérée. *Cf. Institutions financières publiques*, *op. cit.*, p. 96.

8. J.-F. Boudet, « Le contrôle de la Caisse des dépôts et consignations et de ses activités », *Gestion & Finances publiques*, mai-juin 2014, p. 102.

9. M. Bouvier (dir.), *La nouvelle administration financière et fiscale*, préf. Ph. Parini, LGDJ, 2011.

10. M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, coll. « Manuel », LGDJ, 13e éd., 2014, p.42.

Focus

L'évolution du rôle de la Cour des Comptes depuis les années 2000

La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle de l'usage de l'argent public en France, qui permet de donner une traduction concrète à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Instituée par la loi du 16 septembre 1807, la Cour des comptes a fait l'objet, tout au long de son histoire, de nombreuses réformes. Mais leur rythme a récemment connu une accélération sans précédent, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 en particulier.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre un article entier à la Cour, marque sans conteste le point d'orgue de cette évolution. L'article 47-2 C dispose désormais en effet : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle des résultats de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Ces dispositions ont été prolongées depuis par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires modifiant et enrichissant le Code des juridictions financières (CJF) qui font de la Cour des comptes une institution essentielle pour l'État de droit et la vie démocratique dans notre pays.

Les missions historiques de la Cour des comptes ont été rénovées et élargies à la certification des comptes et à l'évaluation des politiques publiques. Dans le même temps, son rôle d'assistance au Parlement et au gouvernement, ainsi que sa mission d'information du citoyen, ont été considérablement accrus.

Des missions historiques rénovées : juger et contrôler

Les deux missions historiques inséparables de la Cour, le contrôle de la gestion et le jugement des comptes des comptables publics, ont été profondément rénovées par des réformes successives.

Le jugement des comptes

Historiquement, le jugement des comptes des comptables publics a constitué la première mission de la Cour. Elle se prononce sur la régularité des dépenses et des recettes publiques au regard des règles de la comptabilité publique, ce qui fait d'elle le juge de droit commun de leur bonne application. De longue date, cette mission se trouvait néanmoins fragilisée d'une part par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autre part, par le peu d'effectivité des décisions du juge des comptes lié au pouvoir de remise gracieuse des débets[1] conféré au ministre des Finances.

Après plusieurs aménagements prétoriens résultant d'instructions du Premier président, les réformes introduites par deux lois de 2008 et 2011 ont assuré une véritable refondation de cette mission juridictionnelle.

- La loi du 28 octobre 2008 relative à la modernisation de la procédure juridictionnelle a adapté celle-ci aux exigences du procès équitable. En premier lieu, elle a instauré la séparation des fonctions de poursuivre, d'instruire et de juger : le ministère public engage les poursuites par un réquisitoire ; le rapporteur instruit à charge et à décharge mais ne participe pas au délibéré – tout comme le ministère public – et la collégialité des magistrats prend la décision juridictionnelle. En second lieu, elle a mis fin au système du double arrêt, qui exposait le juge des comptes au risque de pré-jugement, et institué l'audience publique. La procédure, ainsi modernisée et simplifiée, doit également permettre le respect du délai raisonnable fixé par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- La loi du 28 décembre 2011 relative à la responsabilité des comptables publics est venue compléter le dispositif en renforçant l'effectivité des décisions du juge des comptes. Ce dernier peut désormais, lorsque la reconnaissance des obligations du comptable n'a causé aucun préjudice financier à l'organisme public, condamner le comptable au versement d'une somme dont le ministre ne peut plus faire remise. En revanche, en cas de préjudice, le comptable est comme précédemment constitué en débet et le ministre ne peut plus consentir une remise gracieuse intégrale, sauf en cas de décès ou de mise en œuvre de règles de contrôle sélectif des dépenses. Le « laissé à charge » ne peut être inférieur à un montant-plancher.

Ainsi désormais, le contrôle juridictionnel comporte une ou deux phases.

• Lorsque la vérification des comptes d'un organisme public ne fait apparaître aucun motif de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public (tel le paiement irrégulier d'une dépense ou une négligence dans le recouvrement d'une recette), le comptable est « déchargé de sa gestion » par une ordonnance (décision juridictionnelle prise par un juge unique).

• Dans le cas contraire, la procédure de mise en jeu de sa responsabilité est engagée par un réquisitoire pris par le procureur général près la Cour. Il peut en résulter, soit le prononcé d'un débet à son encontre, d'un montant égal à la dépense irrégulièrement payée ou à la recette non recouvrée du fait de sa négligence, soit, en l'absence de préjudice financier causé à l'organisme, la fixation d'une somme à la charge du comptable public dont le montant est plafonné par décret. Ces débets et montants laissés à charge sont prononcés, à l'issue de l'instruction et d'une audience publique, par un jugement délibéré par une formation collégiale.

En 2013, 111 ordonnances et 99 jugements ont été rendus par la Cour des comptes. La réforme de 2011 ne s'est appliquée, en 2012, qu'aux affaires juridictionnelles dont le réquisitoire a été pris à compter du 1er juillet 2012 [2], de sorte que ses effets, notamment sur les sommes laissées à charge des comptables, ne sont pas encore mesurables.

Le contrôle de la gestion publique

La Cour apprécie la régularité et la qualité de la gestion de l'État, des établissements publics nationaux [3], des organismes de sécurité sociale, des entreprises publiques et des organismes privés recevant des subventions publiques. Cette mission de contrôle des gestions publiques a connu deux évolutions majeures dans la période récente.

Le contrôle de gestion s'inscrit désormais dans le cadre d'orientations stratégiques…

Il repose sur une programmation pluriannuelle triennale, déclinée en programmes annuels, définissant les thèmes de travail sélectionnés et les organismes à contrôler. Cette programmation est elle-même fondée sur des orientations stratégiques, harmonisées entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRC et CTC), qui lui permettent de mieux cibler ses contrôles.

Les quatre axes définis en 2013 sont les suivants :

– le respect de la trajectoire de redressement de l'ensemble des finances publiques ;

– la maîtrise des risques liés à la probité dans l'emploi des fonds publics ;

– les marges d'efficience et d'efficacité dans les politiques publiques à forts enjeux ;

– les améliorations de la gouvernance et du management dans la gestion publique.

… et donne lieu à des observations assorties de recommandations qui font l'objet d'un suivi systématique

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour examine les comptes, les gestions et les politiques publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficience et l'efficacité des actions conduites. Qu'il s'agisse du contrôle des comptes et de la gestion d'un organisme public ou de l'évaluation d'une politique publique, tous les travaux de la Cour se concluent, en règle générale, par la présentation « d'observations définitives » portant sur la façon dont, dans le cas considéré, l'argent public a été employé.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions. Progressivement, le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir. Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées.

De longue date, la loi (aujourd'hui l'article L. 143-6 CJF, issu d'une rédaction remontant à la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes) a prévu que, dans ses rapports publics, la Cour, non seulement « expose ses observations », mais également y « dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ». Plus récemment, cette obligation législative a été élargie et précisée par l'article L. 143-1 introduit par la loi du 13 décembre 2011. Quel que soit le type de rapport destiné « aux ministres, organismes et entreprises ainsi qu'aux autorités administratives compétentes », la Cour doit assortir ses observations de recommandations d'améliorations ou de réforme. Elle a donc organisé et systématisé en conséquence sa pratique : désormais présentes dans la plupart des rapports, ses recommandations y sont formulées et présentées de façon normée, à l'appui des observations les plus importantes susceptibles de justifier une préconisation d'amélioration ou de réforme. En outre, elles sont également répertoriées dans une base de données.

Afin de mieux valoriser ses travaux, la Cour a été amenée à mettre en place son propre suivi et, à partir de 1998, à y consacrer un chapitre de son rapport

public annuel. Depuis 2007, un tome distinct y est réservé, dans lequel ont été introduits, en 2010, un indicateur statistique de suivi des recommandations et, en 2011, une échelle à trois degrés, selon que les suites constatées témoignent de progrès avérés, de résultats mélangés ou d'une inertie caractérisée.
Avec le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le CJF par la LFR du 29 juillet 2011, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en lui fixant une configuration particulièrement ambitieuse. Les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données et pour sa part, sur cette base, la Cour doit présenter ces suites dans son rapport public annuel, appréciant le degré de mise en œuvre de chacune des recommandations suivies qui peut être totale, partielle ou nulle. Une cotation « refus » peut également être utilisée, lorsque le destinataire a formellement déclaré qu'il ne mettrait pas en œuvre la recommandation. Le dispositif de suivi a fait l'objet de deux innovations récentes :
– les secrétaires généraux des ministères ont été désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort ;
– la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.
En systématisant la formulation de recommandations et l'examen périodique des suites qu'elles ont reçues, la Cour renforce l'efficacité des travaux qu'elle mène. Cette pratique a un impact à plusieurs titres :
– un effet incitatif, tous les destinataires des observations définitives de la Cour étant tenus de rendre compte de la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées ;
– il contribue au dialogue entre la Cour, les entités contrôlées, et le Parlement ;
– au sein même de la Cour, il permet de renforcer les exigences en matière de qualité des recommandations formulées.
Le degré de mise en œuvre de ces recommandations constitue le principal indicateur de performance du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », indicateur synthétique qui rend compte du suivi des recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les LOLF et LOLFSS, ainsi que dans ses communications au Premier ministre ou aux ministres (référés). Si l'indicateur synthétique de suivi a diminué de 9,1 points en 2013, passant de 71,1 % en 2012 à 62 %, le nombre de recommandations partiellement ou totalement suivies est passé de 560 à 1 033 en trois ans, soit un quasi-doublement des situations ayant évolué dans le sens recommandé par la Cour.

L'élargissement des missions : certifier et évaluer

La certification des comptes

La LOLF et la LOLFSS (v. Notices 3 et 19) ont confié deux missions nouvelles à la Cour : la certification des comptes de l'État et de ceux du régime général de la sécurité sociale.
Cette mission de certification des comptes a été consacrée par l'article 47-2 de la Constitution qui dispose : « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Elle est précisée par l'article L. 111-3-1 A CJF introduit par la LFR du 29 juillet 2011. Cette même loi a introduit un nouvel article L. 132-6 CJF qui prévoit que la Cour émet un avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises par la loi à l'obligation de certification de leurs comptes, qu'elle ne certifie pas elle-même.

La certification des comptes de l'État

L'article 58-5 LOLF confie à la Cour la « certification de la régularité, de la sincérité et la fidélité des comptes de l'État » (v. Notice 6). Ce mandat porte sur les différents états financiers qui composent le compte général de l'État. La certification contribue, par l'effort de transparence et de rigueur qu'elle exige de l'administration, à garantir la signature de l'État sur les marchés financiers et constitue le préalable à l'exploitation ultérieure des comptes par le Parlement, le gouvernement et les citoyens.
La Cour des comptes a livré, en mai 2007, son premier rapport de certification sur les comptes de l'État pour l'année 2006. Depuis, elle publie chaque année, au mois de mai, en même temps que le rapport sur l'exécution budgétaire, un rapport sur la certification des comptes de l'État. Depuis la première certification, des progrès significatifs ont été régulièrement réalisés dans la tenue de la comptabilité générale en droits constatés, qui ont conduit à la levée de treize réserves et ont permis à la Cour d'approfondir ses vérifications. Ainsi, elle a certifié les comptes 2013 en formulant cinq réserves qualifiées de substantielles qui concernent le système d'information financière de l'État, les dispositifs d'audit et de contrôle interne, la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes, ainsi qu'un certain nombre d'immobilisations.

La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

L'article 12 LOLFSS a confié à la Cour la certification des comptes annuels des quatre organismes nationaux (ACOSS, CNAF, CNAMTS, CNATVS), des quatre branches (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement de la sécurité sociale, à compter de l'exercice 2006. Dans ce cadre, la Cour communique chaque année avant le 30 juin un rapport au Parlement et au gouvernement.

La mission de certification des comptes du régime général porte sur des enjeux financiers considérables : pour 2012, 483,1 Mds € de produits affectés aux branches du régime général et à d'autres attributaires et 403,3 Mds € de charges, et un déficit de 13,3 Mds €.

La certification des comptes des différentes entités du régime général a pour objet de procurer au Parlement, au gouvernement, aux tiers avec lesquels les organismes du régime général entretiennent des relations financières, aux conseils d'administration auxquels ils sont soumis pour approbation, ainsi qu'aux assurés sociaux, l'assurance raisonnable que les comptes présentés sont réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.

En 2014, la Cour a certifié les états financiers 2013 des quatre branches, de l'activité recouvrement et des quatre organismes nationaux avec des réserves.

La qualité des comptes des administrations publiques

L'article L.132-6 CJF a étendu la mission de certification de la Cour. Elle doit, dans ce cadre, rendre compte de la qualité comptable des administrations dont les comptes sont obligatoirement certifiés par des commissaires aux comptes. Les organismes concernés représentaient, en 2012, 272 Mds €.

La Cour a rendu, en octobre 2013, son premier rapport de ce type, qui contient à la fois une synthèse des 488 rapports de certification des commissaires aux comptes et un avis de la Cour sur la qualité des comptes.

La certification des comptes des assemblées

En juillet 2013, deux conventions ont été signées entre les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et le Premier président de la Cour des comptes en vue de la certification des comptes des assemblées parlementaires à compter de l'exercice 2013.

Les perspectives

Enfin, cette mission est appelée à s'étendre à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales inscrite dans le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République.

L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques a été inscrite au nombre des missions de la Cour par l'article 47-2 de la Constitution, puis introduite dans le CJF (art. L.111-3-1 et L.132-5) par la loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Dans ce cadre, la Cour peut être saisie par le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat, de leur propre initiative, ou sur proposition d'une commission permanente et cette évaluation donne lieu à un rapport. La loi du 13 décembre 2011 a introduit un nouvel article L.132-5-1 ouvrant également au gouvernement la possibilité de demander à la Cour des travaux d'évaluation, renforçant ainsi sa situation d'équidistance entre le Parlement et le gouvernement.

Depuis 2011, la Cour a réalisé à ce titre une dizaine d'évaluations de politiques publiques, où elle s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique examinée au regard des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre. Ces évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour et les CRC, lorsqu'elles concernent des politiques publiques partagées entre l'État et les collectivités. La Cour peut également faire appel à des experts extérieurs, et les principales parties prenantes à la politique en cause sont associées aux travaux, ce qui distingue l'évaluation des contrôles ou enquêtes classiques.

Assister le Parlement et le gouvernement, informer le citoyen

Depuis le début des années 2000, le rôle d'assistance au Parlement et au gouvernement de la Cour a été renforcé par le législateur, dans le respect de la décision du Conseil constitutionnel n°2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, qui a posé le principe de l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif dans leurs relations avec la Cour. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, son rôle d'information du citoyen a connu des développements importants.

Assister le Parlement et le gouvernement

Les rapports annuels

La Cour des comptes produit trois rapports annuels en application de la LOLF :

– le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (art. 58-4 LOLF), auquel sont annexés des analyses détaillées de l'exécution des crédits par mission et par programme ;

– l'acte de certification des comptes de l'État, annexé au PLR (art. 58-5 LOLF) ;

– le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (art. 58-3 LOLF).

En outre, elle établit un ou plusieurs rapports sur les ouvertures de crédits par décret d'avance, en cours d'exercice (art. 58-6 LOLF), dans le budget de l'État. Le rapport de la Cour accompagne le PLF qui comporte la ratification de ces ouvertures de crédits.

Elle présente également deux rapports annuels en application de la LOLFSS : le rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en juin) et le rapport sur l'application des LFSS, transmis au Parlement et au Gouvernement à l'appui du PLFSS (en septembre).

Les demandes du Parlement et du gouvernement

Par ailleurs, la Cour répond à des demandes d'enquête ou d'évaluation adressées par le Parlement ou le Premier ministre. Au titre de l'article 58-2 LOLF, les commissions des Finances de l'Assemblée nationale ou du Sénat peuvent lui demander des rapports d'enquêtes sur la gestion (10 rapports en 2013). Au titre de l'article L. 132-3-1 CJF, les commissions chargées des Affaires sociales peuvent lui demander des rapports d'enquête sur toute question relative à l'application des LFSS (3 rapports en 2013). La Cour procède également aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle, ou à celui des CRC ou CTC au titre de l'article L.132-4 CJF. Enfin les présidents des assemblées et le Premier ministre peuvent lui demander de procéder à des évaluations de politiques publiques.

Les référés et les rapports particuliers

Les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, avec copie au ministre des Finances ainsi que les réponses qui leur sont apportées sont, depuis la LF pour 2001, systématiquement transmis aux commissions des Finances et, depuis la LFSS pour 2008, aux commissions des Affaires sociales pour leur domaine de compétence, à l'issue d'un délai de deux mois après leur envoi.

Les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprises publiques sont adressés par le Premier président aux dirigeants et aux ministres de tutelle ainsi qu'aux assemblées parlementaires.

En outre, en application de l'article L.143-5 CJF issu de la loi du 13 décembre 2011, les commissions des Finances et, dans leur domaine de compétence, les autres commissions permanentes, ainsi que les commissions d'enquête peuvent demander que leur soit transmis toute autre communication d'observations définitives adressées par la Cour ainsi que les réponses qui y sont apportées.

Informer le citoyen

L'article 47-2 C qui prévoit que la Cour « par ses rapports publics contribue à l'information du citoyen », a donné un véritable élan à cette mission.

Les publications

Si le rapport public annuel demeure la publication-phare de la Cour, l'article L.143-1 CJF, introduit par la loi du 13 décembre 2011, lui permet, sans autre réserve que le respect des secrets protégés par la loi, de rendre publiques ses observations et ses recommandations. En 2013, la Cour a publié 40 rapports. Depuis 2012, ses référés sont disponibles sur son site Internet.

Le rapport public annuel est publié en février de chaque année. Institué en 1807, mais alors transmis au seul chef de l'État, ce rapport est devenu public avec sa transmission au Parlement à partir de 1832. Publié par la Cour elle-même depuis 1938, sa présentation a été profondément remaniée ces dernières années pour en améliorer la lisibilité. Il se compose désormais de trois tomes :

– le premier est consacré aux observations de la Cour sur les finances publiques, les politiques publiques, la gestion publique par les services de l'État, les collectivités ou les organismes publics ;

– le deuxième est consacré au suivi des recommandations formulées antérieurement ;

– le troisième rend compte de l'activité de la Cour et des CRC et CTC, ces dernières contribuant aux insertions publiées dans les tomes un et deux.

Outre le rapport public annuel, la Cour publie des rapports thématiques (13 en 2013), les rapports annuels établis en application de la LOLF et de la LOLFSS, le rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques, des rapports en réponse à des demandes d'enquête ou d'évaluation du Parlement (14 en 2013), des rapports à la demande du gouvernement (un en 2013), des rapports sur des organismes bénéficiant de dons, depuis 2008, le rapport sur le contrôle des comptes et de la gestion de la présidence de la République et des référés (29 référés mis en ligne en 2013).

Enfin, la Cour a publié, en octobre 2013, un premier rapport public thématique sur les finances publiques locales, ayant vocation à devenir annuel. Ce dernier, qui repose sur une double approche nationale et locale en s'appuyant en grande partie sur les rapports d'observations définitives des CRC et CTC, propose une analyse d'ensemble des finances des collectivités et de leurs groupements.

Le site Internet

La Cour dispose d'un site Internet www.ccomptes.fr, commun à la Cour, aux CRC et CTC ainsi qu'aux institutions associées (le Conseil des prélèvements obligatoires, la Cour de discipline budgétaire et financière ou CDBF[4], et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur).

Refondu et amélioré en 2012 afin de permettre à l'internaute de retrouver les publications présentes dans le débat public, il fait l'objet de 80 000 visites mensuelles en moyenne, avec des pics de plus de 10 000 visites par jour pour les publications-phares de la Cour. La Cour s'est également dotée d'un compte Twitter qui comprenait 9 680 « suiveurs » au 31 décembre 2013.

La valorisation des travaux de la Cour

Les médias constituent un vecteur privilégié pour l'information des citoyens. La Cour veille, en conséquence, à optimiser l'impact médiatique de ses travaux. Elle mesure, en outre, par le nombre des retombées presse annuelles (presse écrite, audiovisuelle et Internet) la contribution des juridictions financières au débat public qui est l'un des objectifs qui lui sont assignés.

La Cour des comptes a connu, au cours des quinze dernières années de profondes évolutions qui la placent au cœur du débat sur les finances publiques, qu'elles soient nationales, sociales ou locales. Elle a accompagné ces évolutions d'une modernisation de ses méthodes de travail et de ses systèmes d'information, en mettant notamment l'accent sur la professionnalisation de ses membres par un effort de formation et par l'édiction de normes professionnelles, conformément aux dispositions de la loi du 13 décembre 2011.

Catherine de Kersauson

Notes

1. Le débet est le constat par la Cour d'un manquement du comptable qui peut consister dans le paiement d'une dépense qui n'aurait pas dû être réglée, ou dans le défaut de recouvrement d'une recette. Il correspond au montant de la dépense irrégulièrement payée ou de la recette non recouvrée. Le ministre peut toutefois accorder au comptable une décharge de responsabilité en cas de force majeure ou une remise gracieuse des débets. Il peut également prononcer un débet à l'égard du comptable public. Ce débet administratif s'oppose au débet juridictionnel, prononcé par le juge des comptes.

2. Les conditions du nouveau régime (seuils et plafonds) n'ont été précisées que par le décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012.

3. La Cour des comptes a délégué aux CRC le contrôle des hôpitaux, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat.

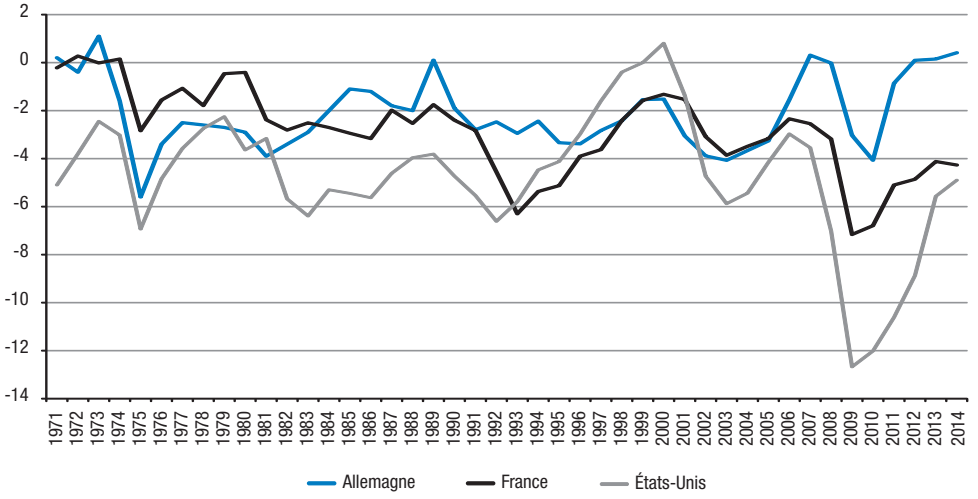
4. V. Thierry Renoux (dir.), *La justice en France*, coll. « Les Notices », La Documentation française, 2012.

Notice 7

Politique macroéconomique et orthodoxie budgétaire

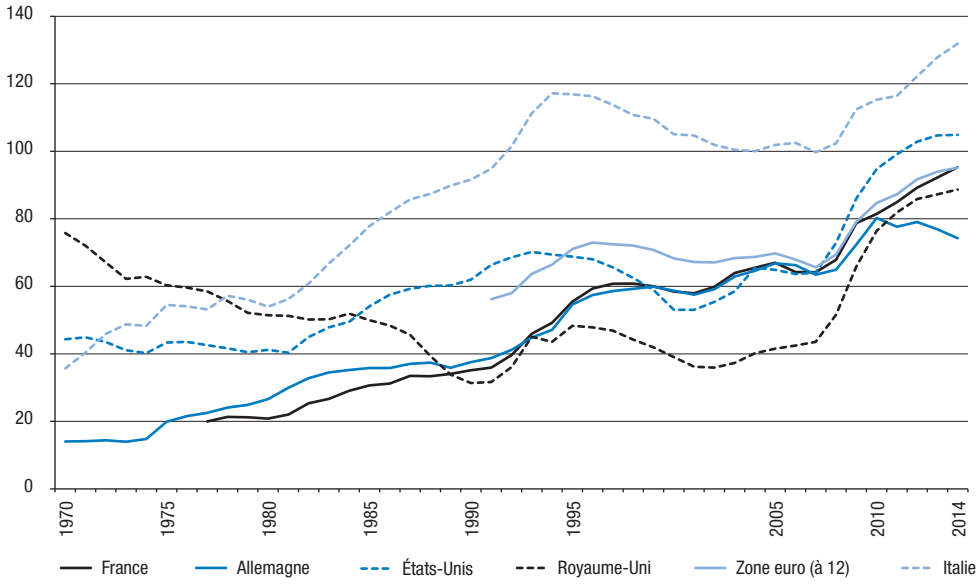
En 2014, la quasi-totalité des pays de l'OCDE présentait un déficit public important, soit en moyenne 3,9 % du PIB (après 8,3 % en 2009). Pour les grands pays, ce déficit allait de 8,3 % au Japon, 5,5 % au Royaume-Uni, 5,1 % aux États-Unis à 2,6 % dans la zone euro (soit 5,5 % en Espagne, 4,4 % en France, 3 % en Italie, l'Allemagne faisant exception avec un excédent de 0,2 % : v. graphique de cette page). Les dettes publiques atteignent 246 % du PIB au Japon, 105 % aux États-Unis, 95 % en moyenne dans la zone euro : v. graphique p. suivante. Pourtant, le PSC et le TSCG (v. Notice 4) veulent imposer aux États de la zone euro de maintenir leurs déficits structurels à un quasi-équilibre, et de faire passer leur dette en dessous de 60 % du PIB, ce qui est très loin des niveaux effectivement atteints. Deux points de vue s'opposent. Pour les uns, les déficits actuels sont nécessaires compte tenu de la situation macroéconomique, et sont les conséquences de la crise financière et des déséquilibres macroéconomiques induits par la mondialisation et la globalisation financière, ainsi qu'un remède partiel. Les normes imposées par les instances européennes n'ont pas de fondement économique et maintiennent la zone euro dans la récession. Pour d'autres, au contraire, les pays développés sont malades de l'excès de dépenses publiques ; consolider les finances publiques, réduire les déficits est nécessaire pour retrouver une croissance soutenable. Il faut revenir à l'orthodoxie budgétaire.

Soldes publics, en points de PIB



Source : Commission européenne.

Dettes publiques, en points de PIB



Source : Commission européenne.

Nous présenterons le débat théorique entre ces deux points de vue, analyserons le cadre des politiques budgétaires mises en place en Europe, et verrons comment celles-ci, en France et dans la zone euro, ont arbitré entre orthodoxie budgétaire et régulation macroéconomique.

La politique budgétaire : quelques considérations théoriques

Les économistes attribuent trois rôles à la politique budgétaire : redistribution, affectation, stabilisation, cette dernière correspondant à l'action délibérée sur l'équilibre macroéconomique – il s'agit d'assurer une croissance soutenue et régulière de l'activité économique, de maintenir un niveau satisfaisant d'emploi en évitant les périodes de dépression comme celles de surchauffe. Aujourd'hui, après des épisodes où les tentatives de la politique budgétaire de maintenir le plein emploi se sont soldées par une accélération de l'inflation ou par un déséquilibre durable des finances publiques, ce rôle est parfois remis en cause, tant en théorie qu'en pratique, en Europe du reste plus qu'aux États-Unis. Ces doutes sur la capacité des gouvernements à pratiquer des politiques budgétaires appropriées aboutissent à la mise en place de dispositifs institutionnels qui, comme le PSC ou le TSCG en Europe, limitent leur liberté d'action. Faut-il donc renoncer à la politique budgétaire ? En sens inverse, la période d'exubérance financière d'avant la crise comme la dépression prolongée qui l'a suivie montrent que l'économie dérégulée peut s'écarter d'une croissance équilibrée, de sorte que la politique économique doit jouer un rôle structurel, et pas uniquement conjoncturel.

Il existe deux grandes visions de la politique budgétaire, keynésienne ou classique.

La vision keynésienne : déficit de régulation et déficit autonome

Pour la théorie keynésienne (du moins, dans la version molle de la synthèse : v. Notice 5), il existe un niveau d'équilibre de la production, la production potentielle, qui correspond au taux de chômage d'équilibre, c'est-à-dire celui qui stabilise le taux d'inflation et assure que les salaires réels progressent comme la productivité du travail. Toutefois, si initialement l'inflation est au-

dessus du niveau désiré (et si les profits sont trop faibles), il peut être nécessaire d'accepter pendant un certain temps un chômage supérieur au niveau d'équilibre, donc une production plus faible, pour faire baisser les salaires. Nous appellerons production désirée le niveau de production correspondant à la trajectoire choisie par le gouvernement, qui fait converger l'inflation vers son niveau-cible et le taux de chômage vers son niveau d'équilibre. La politique économique de stabilisation doit se donner comme objectif d'atteindre le niveau de production désiré. Pour cela, il dispose des politiques monétaire et budgétaire. La politique économique peut donc être séparée en deux domaines : la politique structurelle, dont l'objectif est d'augmenter la production potentielle, et la politique conjoncturelle, qui vise à assurer que la demande corresponde bien au niveau de production désiré.

La politique structurelle met en œuvre plusieurs instruments, mais la plupart n'ont d'effets qu'à moyen terme. Elle peut essayer :
– de favoriser l'accumulation du capital, en maintenant des taux d'intérêt bas ;
– d'augmenter la croissance de la productivité du travail en favorisant les dépenses d'éducation et de recherche ;
– de réduire le taux de chômage d'équilibre, en améliorant l'adéquation entre offres et demandes d'emplois ;
– d'augmenter la population active potentielle, en favorisant le travail des femmes et des seniors, etc.

Ces instruments sont d'autant plus efficaces que l'économie est proche du plein-emploi. Enfin, il existe des effets d'hystérèse : une longue période de dépression réduit l'accumulation du capital et dégrade la qualité de la main-d'œuvre, de sorte que la croissance de la production potentielle peut en être durablement affectée ; cela renforce encore l'importance de la politique conjoncturelle.

Dans une perspective keynésienne, en période d'incertitude économique ou de pessimisme des entrepreneurs, la demande privée peut être insuffisante ; un certain niveau de déficit et de dette publics est alors nécessaire pour équilibrer la demande et la production désirée. La politique optimale consiste à faire baisser le taux d'intérêt jusqu'à ce que la demande soit suffisamment relancée, ce qui a l'avantage de ne pas augmenter la dette publique, de favoriser l'accumulation du capital et de réduire le taux de profit requis par les entreprises pour investir. Toutefois, cette politique peut entraîner une accumulation excessive de dettes des entreprises et des ménages, et la formation de bulles financières ou immobilières.

En sens inverse, la baisse des taux peut être inefficace en période de forte dépression, où les agents privés sont réticents à s'endetter. Elle peut se révéler insuffisante, en particulier parce qu'il y a un plancher à la baisse des taux d'intérêt nominaux, donc réels : ainsi, fin 2014, la BCE maintient un taux de refinancement nul, mais l'inflation anticipée pour 2015 étant elle aussi nulle, le taux d'intérêt réel anticipé ne peut devenir négatif, ce qui serait nécessaire pour soutenir l'activité. La baisse des taux peut aussi se révéler impraticable dans la zone euro où le taux d'intérêt commun ne peut ajuster les conjonctures différentes des dix-sept États membres. En ce sens, la forte hausse des dettes publiques doit être reliée à la baisse de l'inflation et de la croissance (qui fait que les autorités ne peuvent faire baisser suffisamment le taux d'intérêt réel corrigé de la croissance) et à l'instauration de l'euro (qui ne permet plus aux pays membres d'avoir un taux d'intérêt et un taux de change appropriés).

Pour obtenir un niveau de demande satisfaisant, le gouvernement doit accepter un certain déficit budgétaire, que nous nommerons **déficit de régulation**. Notons y, le niveau de production (en écart au potentiel), d, la demande privée, g, la demande publique, r le taux d'intérêt et h la dette publique rapportée au PIB.

Si $y = g + d + cy - \sigma r + kh$, la politique budgétaire de régulation est donc $g = -d + \sigma r$.

Si cette politique est mise en œuvre et si la régulation est parfaite, il n'y a aucun lien ex post entre le déficit et l'écart de production, qui reste nul. Le déficit, g, apparaît comme structurel selon les méthodes de l'OCDE ou de la Commission, ce qui est absurde.

À long terme, $g = 0$ et $h = -(d - \sigma r) / k$. Le niveau de dette publique de long terme n'est pas arbitraire, mais dépend du désir des agents privés : la dette doit être égale à la dette désirée pour le taux d'intérêt optimal, celui qui est égal au taux de croissance.

Ce modèle simple montre que l'on ne peut proposer une règle budgétaire du type : $g = g_\circ - \lambda y - \mu(h - \bar{h})$ puisque ce serait renoncer à une stabilisation complète ; puisque l'Etat ne peut se fixer un objectif de dette indépendamment du désir d'épargne des agents privés. Le niveau de dette publique désiré par les agents privé a sans doute augmenté pendant la crise puisque les ménages désirent détenir moins d'actifs financiers risqués et que les entreprises souhaitent être moins endettées. Structurellement, le vieillissement de la population fait que les actifs publics sans risque sont de plus en plus désirés.

Un tel déficit nécessaire pour soutenir l'activité n'a aucun effet d'éviction des dépenses privées : il ne provoque pas de hausse du taux d'intérêt, puisque par définition le taux d'intérêt est à son plus bas niveau possible. Il ne pose pas *a priori* de problème de soutenabilité : si l'accumulation de dette publique amène les agents à augmenter leurs dépenses, l'État pourra réduire son déficit du montant nécessaire Cela peut rendre nécessaire que certaines dépenses ou certaines réductions de recettes soient explicitement fléchées comme temporaires.

En sens inverse, en cas de demande excessive, il peut être préférable de mener une politique budgétaire restrictive, plutôt que de faire monter les taux d'intérêt, si l'État veut éviter de nuire à l'accumulation du capital.

En revanche, nous nommerons un **déficit autonome** la situation où, alors que la demande est à un niveau satisfaisant, le gouvernement provoque un déficit public par une décision d'augmenter les dépenses, sans hausse compensatrice des rentrées fiscales, ou de baisser les impôts, sans baisser les dépenses. Il en résulte un excès de demande sur le marché des biens, qui a des effets expansionnistes et inflationnistes. Ceux-ci obligent soit à pratiquer une hausse des taux d'intérêt, particulièrement nuisible, qui freine effectivement la demande mais par baisse de l'investissement, et donc au détriment des possibilités de croissance, soit à accepter une hausse de l'inflation. Ce type de déficit pose lui un problème de soutenabilité, puisque l'accumulation de dette publique renforce de façon continue les tensions sur le marché des biens.

Les déficits de régulation peuvent être partagés en déficits automatiques et déficits discrétionnaires. Les premiers sont induits spontanément par la baisse des recettes fiscales et la hausse de certaines dépenses (prestations chômage, assistance) : ils permettent une stabilisation automatique. Les seconds sont provoqués par des mesures gouvernementales, compte tenu de la situation économique : ce sont les seuls à pouvoir stabiliser parfaitement la production, les déficits automatiques ne pouvant que réduire l'ampleur des fluctuations. Illustrons ce point par un modèle simple. Supposons que la production soit déterminée par la demande selon :
$y = g + d - ny + c(y - ty)$ avec n, propension à importer (évaluée à 0,25) ; c, propension à consommer (évaluée à 0,5) et t, sensibilité des recettes publiques nettes à l'activité ; g représente les chocs de dépenses publiques et d, les chocs de dépenses privés. La production vaut donc :
$y = (g + d)/(1 + n - c(1 - t))$. Le multiplicateur est égal à 1 pour $t = 0{,}5$; il serait de 1,33 sans stabilisateurs automatiques ($t = 0$). Les stabilisateurs automatiques réduisent donc l'impact d'un choc de demande sans l'annuler. Au contraire, la politique discrétionnaire permet théoriquement d'annuler totalement l'impact d'un choc (si $g = -d$).

La politique budgétaire peut être conduite par hausse des investissements publics : dans ce cas, l'impact direct des dépenses sur la demande est bien de 1 pour 1. Mais ils sont lents à mettre en œuvre (dépenses d'infrastructures en particulier), et difficiles à stopper si la conjoncture se retourne. Elle peut être conduite par baisse des impôts ou hausse des prestations sociales, mais l'effet direct risque d'être plus faible car les ménages peuvent épargner une partie des sommes distribuées. Ce risque est plus fort en cas de baisses d'impôts (qui bénéficient aux plus riches) que de hausse de prestations (surtout si celles-ci sont bien ciblées vers les plus pauvres).

Les déficits publics s'accumulent en dette publique. Toutefois, cette accumulation est limitée si politique monétaire et politique budgétaire sont utilisées de concert. En période de dépression de l'activité, les déficits publics se creusent ; mais la politique monétaire baisse fortement les taux d'intérêt, de sorte que l'accumulation de dette est réduite. La dette s'accumule en fait dans les périodes où la politique monétaire est restrictive tandis que la politique budgétaire est utilisée pour soutenir l'activité, comme en Europe de 1981 à 1983, puis de 1992 à 1995. Enfin, la faiblesse de la demande peut être interprétée comme un désir des ménages de détenir plus d'actifs financiers, couplé avec un refus des entreprises de s'endetter. Il est alors normal que l'État accepte un gonflement de la dette publique (si la baisse des taux d'intérêt est impossible) : il stabilise l'économie en fournissant la dette publique désirée. Les déficits augmentent la demande directement, mais aussi indirectement, en faisant croître la dette publique qui, détenue par les ménages, tend à faire augmenter leur consommation. La dette n'est pas un poids sur les générations futures, puisqu'elle a une contrepartie en termes d'actifs détenus par les ménages. C'est un moyen pour rendre l'économie plus liquide (v. Notice 1).

Selon le modèle de A. S. Blinder et R. M. Solow ("Does fiscal policy matter ?", *Journal of Public Economics*, vol. 2, issue 4, 1973), l'État peut toujours stabiliser l'économie en fournissant la dette désirée. Le modèle s'écrit (en omettant les retards) :

$y = g + c$
$c = z + \lambda(b_{-1} - kz - b_0^d)$
$z = y - ty + rb_{-1}$
$b = b_{-1}(1+r) + g - ty$

où b représente la dette publique, z le revenu disponible des ménages, r l'écart entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance.

Les dépenses publiques augmentent l'activité directement, mais aussi indirectement en faisant augmenter la dette publique qui, considérée comme une richesse nette par les ménages, tend à faire augmenter l'activité. Supposons que, en situation keynésienne, le gouvernement augmente les dépenses publiques de façon permanente. Si la contrainte de capacité ne joue pas, le multiplicateur de long terme est $y = \frac{1-r}{t-rk} g$: ce niveau de production assure l'équilibre du compte des administrations. Rationnellement, les ménages ne doivent pas anticiper de hausse du taux d'imposition à la suite d'une hausse des dépenses publiques, puisque l'équilibre se fait par hausse de la production. Pour maintenir le plein-emploi, il faut que, en permanence : $g = t\bar{y} - rh_{-1} - \lambda(h_{-1} - k\bar{y} - h^d)$, donc que l'État fournisse la dette nécessaire si les agents privés veulent augmenter leur détention de dette publique.

La mise en œuvre de la politique budgétaire pose cependant trois problèmes délicats.

- L'évaluation de la production potentielle est délicate, les gouvernements ayant tendance à être trop optimistes. Par exemple, ils peuvent considérer qu'une phase de forte croissance marque une inflexion à la hausse de la croissance potentielle, de sorte qu'il n'est pas utile de pratiquer une politique budgétaire restrictive pour profiter de cette phase de croissance pour restaurer l'équilibre des finances publiques.
- La logique macroéconomique va en sens inverse des contraintes comptables : le gouvernement doit pratiquer des hausses d'impôt ou des baisses de dépenses en période de haute conjoncture, alors qu'il possède des marges budgétaires, or le risque est grand qu'il n'en ait pas le courage et cède à la tentation de dépenser la « cagnotte » induite par la croissance.
- La politique budgétaire doit être organisée de façon à ce que les mesures conjoncturelles soient réversibles : c'est le cas lorsqu'elle laisse jouer les stabilisateurs automatiques, et devrait l'être de toute politique de stabilisation discrétionnaire. Les agents privés ne doivent alors pas craindre que le déficit perdure, et n'oblige à terme le gouvernement à augmenter les impôts. Par exemple, il est de bonne politique d'augmenter les prestations sociales en situation de récession,

mais le gouvernement pourra-t-il revenir sur ces augmentations, en situation de bonne conjoncture, où la contrainte budgétaire est desserrée ?

Le problème est donc de pratiquer des déficits de régulation et d'éviter les déficits autonomes. La distinction ne peut être faite sur la base d'un critère mécanique, tel que l'importance du déficit relativement au PIB, mais doit l'être sur la base de la nature des déséquilibres sur le marché des biens. Aussi le seul critère est-il qu'un déficit public est excessif lorsqu'il entraîne un excès de demande, c'est-à-dire quand il oblige à pratiquer de forts taux d'intérêt, ou lorsqu'il provoque un niveau d'inflation et un déficit extérieur supérieurs aux niveaux souhaités.

Les critiques de la politique budgétaire keynésienne

Plusieurs théories économiques – le monétarisme, l'école des anticipations rationnelles, l'école du *Public Finance*, celle du cycle réel et la nouvelle théorie anti-keynésienne des finances publiques – jugent néfaste et dangereuse l'utilisation de la politique budgétaire à des fins de stabilisation.

- Selon la théorie de l'effet d'éviction, le déficit public provoque une hausse des taux d'intérêt, qui évince les dépenses privées. Il ponctionne l'épargne, qui n'est plus disponible pour l'investissement. Mais cet argument ne s'applique pas aux déficits de régulation. Supposons que la demande privée chute, les autorités monétaires doivent baisser leur taux d'intérêt en même temps que les autorités budgétaires augmentent le déficit. Il y a en même temps déficit public et taux d'intérêt bas (c'est le cas depuis la crise dans la quasi-totalité des pays développés). Il n'y a hausse simultanée des taux et du déficit qu'en cas de désaccord entre les autorités budgétaires et monétaires, les unes voulant soutenir l'activité, les autres lutter contre l'inflation (comme en Europe en 1992-1993). Aussi, l'argument plaide-t-il pour une forte coordination entre politiques monétaire et budgétaire. Selon une vision plus élaborée de l'effet d'éviction, le gonflement du déficit actuel amènerait les marchés financiers à prévoir le maintien d'un déficit important, et donc le gonflement de la dette ; les marchés anticiperaient donc que les taux courts seront à l'avenir relativement élevés ; les taux longs augmenteraient immédiatement, ce qui évincerait l'investissement privé. Mais ce mécanisme repose sur un postulat : quand la demande privée reviendra à un niveau normal, l'État sera incapable de contrôler ses finances. Il n'est guère observé en 2002-2005 ou en 2010-2014, où les taux d'intérêt réels de long terme sont au plus bas, malgré le gonflement des déficits et des dettes, en Europe comme aux États-Unis.
- Selon les tenants de l'effet Barro-Ricardo, à la suite d'une hausse des dépenses publiques, les agents privés, voyant le déficit public se creuser, anticipent les impôts futurs et augmentent leur taux d'épargne, ce qui contrebalance l'effet de relance. Toutefois, cet effet ne jouerait que si les agents ne subissaient pas de contraintes de liquidité. Même dans ce cas, une hausse des dépenses publiques temporaires (de 1 Md € par exemple en 2015) induit une anticipation de hausse future des impôts de 1 Md €, mais les agents lissent l'effet sur toute leur durée de vie ; la baisse de la consommation n'est que de 0,05 Md € en 2015. L'effet expansionniste demeure. L'argument n'est valable que si toute hausse des dépenses est jugée permanente : les agents anticipent alors une hausse des impôts de 1 Md € et baissent leur consommation d'autant, l'effet de relance disparaît. Enfin, il faut que les dépenses publiques n'augmentent pas le niveau d'activité, donc que l'économie soit au plein-emploi ; sinon, les agents rationnels anticipent une hausse de l'activité, donc de leur revenu et augmentent leurs dépenses, ce qui renforce l'effet de relance.

Certes, les croyances erronées des ménages peuvent déstabiliser la politique budgétaire. Imaginons que les ménages augmentent leur taux d'épargne, car, vieillissants, ils souhaitent détenir plus d'actifs financiers sans risque. L'État augmente donc sa dette, mais les ménages anticipent une future hausse des impôts (à tort) ; ils augmentent de nouveau leur épargne, ce qui oblige l'État à réaugmenter lui-même son déficit. Autre cas de figure, les ménages augmentant leur taux d'épargne, l'État doit augmenter son déficit pour stabiliser l'économie, mais les marchés réclament une prime de risque pour compenser la hausse de la dette. Là aussi, l'économie

peut entrer dans une spirale infernale : la hausse des taux requise par les marchés oblige l'État à augmenter sa dette pour maintenir le plein-emploi, ce qui inquiète les marchés et fait augmenter la dette. Dans les deux cas, les comportements des agents privés, de méfiance envers la dette publique, sont auto-réalisateurs ; l'économie n'est pas stabilisable.

• Selon les modèles de la nouvelle théorie anti-keynésienne des finances publiques, une hausse des dépenses publiques induit une anticipation de hausse des impôts ; les agents privés anticipent que celle-ci réduira les incitations à travailler ; donc la production. Ils anticipent ainsi une baisse permanente de leur revenu supérieure à la hausse initiale des dépenses publiques, et diminuent d'autant leur consommation. L'effet de la hausse des dépenses publiques sur l'activité serait donc négatif. Mais l'argument ne s'applique pas aux politiques de stabilisation qui, bien menées, ne doivent pas induire de hausses d'impôt.

• Pour les monétaristes, le gouvernement est incapable d'évaluer l'écart de production, d'ailleurs toujours faible et temporaire. Spontanément, l'économie privée est stable, et la demande proche de la production potentielle. Les gouvernements ont tendance à désirer un niveau de production supérieur au niveau d'équilibre, ou à essayer de compenser des fluctuations provenant des chocs réels (innovations techniques), ce qui n'est pas possible. Au total, leurs interventions aboutissent à accroître la volatilité et l'inflation.

• Selon l'école de l'État-Léviathan ou du *Public Choice,* chaque groupe social demande des augmentations de dépenses publiques en sa faveur, en ne tenant pas compte du fait qu'il faille augmenter les impôts pour les financer. L'équilibre non coopératif comporte ainsi trop de dépenses publiques. Les gouvernements ont tendance à faire trop de dépenses, sans augmenter les impôts en contrepartie : ils utilisent la politique budgétaire à des fins électoralistes et non de régulation, et ne font pas les efforts nécessaires en période de bonne conjoncture. Le choix social dépenses/ impôts est faussé par la possibilité de s'endetter. Chaque branche de l'administration se donne comme objectif d'augmenter ses effectifs et ses moyens, sans souci d'efficacité et de productivité. Aucun mécanisme social ou économique ne garantit l'optimalité du niveau des dépenses publiques ou du déficit. Chaque génération, égoïste, ne se soucie guère de la situation des générations futures Le déficit public est généralement trop élevé, conduisant à une trop forte accumulation de dette publique. L'idéologie keynésienne permet aux gouvernements de pratiquer une politique électoraliste et injuste : faire financer les dépenses actuelles par les générations futures. Obliger les gouvernements à éviter tout déficit garantit contre ce biais, même au prix d'une éventuelle augmentation de l'instabilité de court terme, en raison du renoncement aux déficits de régulation. Toutefois, rien ne prouve que l'optimum économique soit un solde équilibré en permanence. Que certains gouvernements puissent pratiquer des politiques erronées justifie-t-il de paralyser tous les gouvernements ?

Cette théorie n'explique cependant pas pourquoi tous les pays seraient brutalement devenus démagogues et dépensiers en 2002 ou en 2009. Le gonflement des déficits publics correspond, dans la période récente, au rôle de stabilisation de la politique budgétaire, plutôt qu'à une hausse autonome des dépenses ou une baisse autonome des recettes, induits par de la démagogie. Elle oublie aussi que les gouvernements ne sont pas soumis seulement au poids des électeurs, mais également à celui des classes dirigeantes qui veulent des réductions d'impôts sur les entreprises et sur elles-mêmes, et promeuvent des réductions des dépenses publiques.

Au total, ces arguments reposent sur deux postulats : l'économie est toujours proche de la production potentielle, de sorte que les remèdes keynésiens ne sont pas utiles ; les gouvernements sont incapables de mettre en œuvre des politiques de stabilisation adéquates.

Le paradigme néo-classique

Selon les néo-classiques, le taux d'intérêt réel égalise l'offre et la demande de biens, et le niveau de production correspond toujours à peu près au niveau optimal. Les salaires réels sont rigides (en raison de règles d'indexation, des exigences salariales des travailleurs en place ou en raison de mécanismes de salaire d'efficience) ; c'est ce qui explique le niveau du chômage, qui ne peut être abaissé que par des réformes structurelles (réduire le niveau du salaire ou le droit du travail), et non par la relance de la demande. L'offre de biens est une fonction décroissante du taux d'intérêt réel, dont la hausse amène les entreprises à augmenter leurs prix et à réduire l'accumulation de capital. La demande de biens dépend positivement des dépenses publiques, de la dette publique, et négativement du taux d'intérêt réel.

Le taux d'intérêt réel reflète donc les tensions sur le marché des biens : un niveau élevé de celui-ci correspond donc à un excès de demande (soit une insuffisance d'épargne). Une hausse de demande (due à une baisse du taux d'épargne privé ou à une hausse du déficit public) provoque une hausse du taux d'intérêt réel et, à terme, une baisse de la production. Enfin, la stabilité de l'économie nécessite que l'État pratique une politique restrictive en cas de forts taux d'intérêt, de forte dette publique, et aussi, de baisse de la production. En revanche, l'économie est instable si le gouvernement pratique une politique keynésienne, en relançant les dépenses publiques lorsque la production diminue.

Selon ce modèle, les forts niveaux de déficits publics ont deux conséquences néfastes. D'une part, ils sont responsables du fort niveau des taux d'intérêt, eux-mêmes responsables de la baisse de la production. En sens inverse, pour sortir de la crise, il faut réduire les déficits publics (ou augmenter l'épargne), ce qui peut être pénible (en obligeant à réduire la consommation ou les dépenses publiques), mais a des effets macroéconomiques favorables : les taux d'intérêt baissent, l'investissement prend le relais des dépenses publiques et la production augmente. Au total, la réduction des déficits publics et la hausse du taux d'épargne devraient être une priorité en Europe à l'heure actuelle.

Ce point de vue a donc des conséquences fortes pour la conduite de la politique économique. Toutefois, il présente plusieurs défauts dirimants. En premier lieu, il n'explique pas pourquoi la totalité des pays d'Europe ont en même temps accru leur déficit public en 2002-2003, puis de nouveau en 2009-2011, donc se seraient engagés dans des politiques absurdes du point de vue macroéconomique.

Surtout, il ne correspond en rien aux évolutions constatées. Le fort ralentissement de la demande dans les années 2002-2003, puis plus encore en 2008-2009, ne s'est pas accompagné d'un essor de la production : les taux d'intérêt réels ont certes nettement baissé, mais cela n'a pas été suffisant pour empêcher le ralentissement économique. Aussi les gouvernements ont-ils soutenu l'activité par la politique budgétaire en 2009-2010, ne voulant pas, par une politique restrictive, ajouter un facteur supplémentaire de dépression. Ils se sont retrouvés keynésiens, en actes, si ce n'est en paroles : il y a une contradiction entre avoir accepté une forte hausse des déficits publics en 1991-1993, 2002-2003 et 2009-2010, et s'être engagé à les réduire dans le PSC puis le TSCG, puisqu'on reconnaît, en fait, qu'un fort déficit public peut parfois être nécessaire, en même temps qu'on considère possible de prendre des engagements non circonstanciés sur son niveau futur. En 2011-2012, la zone euro s'est engagée dans une politique d'austérité, qui s'est traduite, non par une hausse de la production, mais par une dépression en 2012-2013.

Les libéraux soutiennent un point de vue d'économie politique selon lequel une règle de déficit nul garantit contre les déficits autonomes, même au prix de l'augmentation de l'instabilité de court terme, en raison du renoncement aux déficits de régulation. Cet argument peut être valide si les autorités budgétaires sont peu fiables (cas de l'Italie). Toutefois, un solde en permanence équilibré induit à terme une dette publique nulle, qui peut nécessiter un taux d'intérêt réel inférieur au taux de croissance de l'économie (ce qui est sous-optimal), ou un taux nominal inférieur à zéro, ce qui n'est pas possible.

De 1974 à 2013 (soit quarante ans), la France et l'Italie n'ont jamais eu d'excédents budgétaires, mais l'Allemagne et la Grande-Bretagne n'en ont connu que quatre années, les États-Unis trois, le Japon cinq. L'équilibre budgétaire n'est donc pas une norme. Est-ce l'effet de la nécessaire régulation ou celui de la démagogie, qui incite les gouvernements à faire trop de dépenses publiques et à reporter dans le temps les impôts ? Les taux d'intérêt réels ne sont pas hauts en période de déficit généralisé (depuis 2008, par exemple), ce qui pousse vers la première interprétation.

Pourquoi un déficit public est-il généralement nécessaire ? On peut donner deux interprétations. Selon la première, la norme n'est en rien un solde équilibré. Selon la « Règle d'or des finances publiques » (v. Notice 6), les dépenses courantes doivent être financées par l'impôt ; les investissements publics, dont les effets bénéfiques portent sur plusieurs années, peuvent l'être par l'emprunt public. Cela justifie un déficit de l'ordre de 2,4 % du PIB pour la France. De même, si l'on considère que les marchés financiers et les épargnants ont besoin d'un actif financier sans risque de l'ordre de 80 % du PIB, un déficit de l'ordre de 2,7 % du PIB est nécessaire, si la croissance nominale est de 3,5 %. Selon la seconde, des déficits publics importants sont aujourd'hui nécessaires à l'échelle mondiale pour soutenir la demande. Dans la période d'avant-crise, quatre facteurs ont concouru à la déficience de la demande mondiale.

- De nombreux pays se sont lancés dans des stratégies néo-mercantilistes visant à accumuler des excédents extérieurs : les pays d'Asie qui, échaudés par la crise de 1997, veulent s'affranchir de la tutelle des marchés financiers ; la Chine, qui veut asseoir une croissance rapide sur des gains à l'exportation ; les pays qui veulent ainsi préparer le vieillissement de leur population (Japon, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, pays scandinaves). Ces excédents s'ajoutent à ceux des pays exportateurs de pétrole.
- La mondialisation commerciale renforce l'importance de la compétitivité internationale. Chaque pays est incité à faire pression sur ses salaires pour réduire sa compétitivité. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche ont ainsi réussi à faire fortement baisser la part des salaires dans la valeur ajoutée depuis 2000 : il en résulte une tendance à la baisse de la part de la consommation dans ces pays. Compte tenu de la mondialisation et des intérêts des classes dominantes, aucun État ne met en œuvre la stratégie nécessaire : soutenir la croissance par la hausse des salaires et des prestations sociales.
- Les pays anglo-saxons ont choisi une croissance caractérisée par la stagnation des salaires et des revenus de la masse des ménages, et le creusement des inégalités. Il en résulte une tendance à la baisse de la consommation, qui était compensée par une hausse de l'endettement des ménages et des bulles financière et immobilière, permises par le maintien de bas taux d'intérêt réels. Quand l'endettement des ménages a été poussé à son paroxysme et que les bulles ont implosé, la dette publique doit prendre le relais pour soutenir la demande.
- La montée de la dette, en France et dans de nombreux pays, ne provient pas d'une tendance à la hausse des dépenses publiques, puisqu'au contraire celles-ci, en proportion du PIB, sont en baisse (de 1997 à 2007, de 1,4 point pour la zone euro, de 0,8 point pour la France), mais de l'effritement des recettes publiques (de - 1,5 point dans la zone euro comme en France, sur la même période), du fait de la politique de désarmement fiscal des gouvernements depuis vingt-cinq ans. Au nom de la liberté de circulation des personnes et des capitaux, les institutions européennes ont interdit aux pays de prendre les mesures nécessaires pour protéger leur pouvoir de taxer. Aussi, les États européens se sont-ils livrés à la concurrence fiscale : réductions d'impôt et de cotisations se sont multipliées (sur les bénéfices des sociétés, sur le revenu des particuliers les plus aisés, sur les patrimoines, sur les cotisations patronales…), sans impact favorable sur la croissance. Ces politiques ont aggravé les inégalités sociales et les déficits publics. En même temps, ce désarmement fiscal a été choisi par les institutions européennes, les gouvernements libéraux et les classes dirigeantes de façon à réduire les recettes publiques, puis à tirer prétexte du déficit ainsi créé pour proclamer comme inéluctable la baisse des dépenses publiques.

Le débat de politique économique en Europe oppose donc deux points de vue :
– un point de vue keynésien : il faut une politique économique interventionniste (tant monétaire que budgétaire) pour impulser et stabiliser la croissance ;
– et un point de vue libéral : il faut contraindre la politique budgétaire dans des normes rigoureuse en termes de dette et de déficit pour réduire les taux d'intérêt, rassurer les agents privés, éviter la hausse des impôts.

Cette opposition ne favorise pas la coordination des politiques budgétaires.

La politique budgétaire en Europe

La création de l'euro, monnaie unique, s'est accompagnée de la mise en place de règles contraignantes de politique économique, réclamées par les pays du Nord. En ce qui concerne la politique budgétaire, les pays de la zone euro sont soumis au PSC. C'est un cas unique de règle budgétaire inclus dans un traité international, ce qui pose une question délicate : un traité, fruit d'un compromis politique, aux dispositions forcément simples, peut-il comprendre des dispositions contraignantes de caractère économique, qui peuvent être contraires aux principes économiques et aux nécessités de la bonne conduite de la politique budgétaire ?

Si le PSC a été marginalement réformé en 2005, ses principes essentiels demeurent. Les pays ne doivent pas dépasser la limite de 3 % du PIB pour leur déficit public, de 60 % pour leur dette publique ; ils doivent présenter des Programmes de stabilité et de croissance, comportant une projection des finances publiques sur quatre ans, prévoyant un retour à l'équilibre à moyen terme, qui doit s'effectuer à un rythme supérieur à 0,5 % de PIB par an (en termes de solde structurel, tel que calculé par la Commission européenne). Si la dette dépasse 60 % du PIB, le retour vers cette valeur doit s'exercer à un rythme satisfaisant. Une fois l'équilibre du solde structurel atteint, il doit être maintenu. Seuls les stabilisateurs automatiques sont autorisés à jouer. La Commission déclenche une procédure de déficit excessif (PDE) quand un pays dépasse les 3 % de déficit (sauf si le dépassement est temporaire), et lui donne un certain délai pour repasser sous cette barre. Des amendes peuvent être appliquées aux pays qui ne respectent pas l'engagement pris dans le cadre de la PDE.

Les défauts du PSC ont été déjà longuement analysés. La limite des 3 % n'a aucun sens en période de dépression économique. Un pays frappé par une récession spécifique peut avoir besoin d'un déficit public supérieur à 3 % pour compenser une forte baisse de sa demande privée. *A priori*, il n'induit ainsi aucun effet défavorable sur la zone en termes d'inflation. Un tel déficit est favorable à ses partenaires puisqu'il évite la propagation de sa chute de demande. En 2002, l'Allemagne a eu un déficit public de 3,5 points de PIB, mais son inflation n'était que de 1,4 % et son solde courant était excédentaire de 1,9 point de PIB : on ne voit pas en quoi son déficit public nuisait à ses partenaires.

Le PSC est doublement borgne. Il ne peut jouer qu'en bas de cycle ; or, c'est au sommet du cycle qu'il est possible de prendre des mesures restrictives. Il ne peut rien contre les pays trop vertueux, dont les politiques trop restrictives poussent les autres au vice.

Le processus devait permettre de sanctionner des pays qui ont un déficit public excessif, qui induit des tensions inflationnistes, qui obligent la BCE à augmenter les taux d'intérêt. En fait, les pays sous le coût d'une PDE ont été des pays à faible croissance et faible inflation, qui avaient besoin d'un certain déficit public pour soutenir leur croissance. Au contraire, avant la crise, un pays comme l'Espagne a pu avoir une croissance vigoureuse et inflationniste, sans déficit public, mais avec un fort déficit extérieur. Mais le PSC ne prend pas en compte les questions de solde extérieur, de compétitivité, d'endettement privé, de bulles financières ou immobilières.

La norme d'équilibre de moyen terme n'a aucun sens économique, et c'est une contrainte supérieure à celle de la règle d'or ou de la stabilité de la dette. En situation de faible demande privée et de taux d'intérêt déjà abaissés au minimum, l'équilibre du solde public est incompa-

tible avec un niveau satisfaisant de demande. Imposé de manière permanente, un déficit nul impliquerait une dette publique nominale constante, qui deviendrait à long terme nulle relativement au PIB. Or les marchés financiers, et en particulier les fonds de pension, ont besoin d'actifs de long terme, liquides et sans risque, donc d'actifs publics.

En période de bonne conjoncture, le PSC incite à une réduction du solde structurel, sans toutefois avoir de moyens de pression ; l'épisode 1999-2002 a montré que la notion de bonne conjoncture est problématique : les pays ne se résignent pas obligatoirement au plancher de taux de chômage structurel calculé par la Commission. En période de dépression, en 2008-2009 par exemple, la règle devient totalement inapplicable. Par ailleurs, la distinction solde structurel/ solde conjoncturel est contestable : où mettre les mesures de relance ? Les fortes chutes de recettes dues à la surréaction de l'IS et de l'IR ? Rien ne justifie l'interdiction des politiques discrétionnaires.

Puisque le taux d'intérêt commun ne correspond pas à chaque situation nationale spécifique, chaque pays doit pouvoir utiliser sa politique budgétaire pour obtenir un niveau de production satisfaisant (correspondant au taux de chômage d'équilibre). Résumons le fonctionnement de l'UEM par : $y_i = d_i + g_i - \sigma r$, où y_i est le niveau de la production du pays i en écart à la production d'équilibre ; d_i sa demande privée et g_i sa demande publique (supposée égale à son déficit public), r étant le taux d'intérêt commun. Il faudrait que $g_i = -d_i + \sigma r$. Au contraire, imposer $g_i = 0$ aboutit à un niveau de production non satisfaisant.

La mise en œuvre du PSC dépend crucialement de l'évaluation de la croissance potentielle. Or celle-ci est problématique en période de crise. L'estimation de la Commission fait que la production potentielle s'écarte relativement peu de la production constatée, de sorte que le déficit est estimé être en majeure partie structurel.

Comme le montre le tableau suivant, la crise de 2009 a amené la Commission à réviser fortement ses estimations de la production potentielle d'avant-crise. Le déficit structurel de 2007 augmente de 1,2 point ; l'amélioration de 2006 à 2007 se réduit de 0,5 point à 0,1. En 2011, l'effort à faire pour revenir à l'équilibre est-il de 3 points de PIB ou est-il pratiquement nul ?

Évaluation du solde structurel de la zone euro par la Commission

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	1,8	3,2	2,8	0,3	– 4,4	1,9	1,6	– 0,6
Solde public	– 2,5	– 1,3	– 0,7	– 2,1	– 6,4	– 6,2	– 4,2	– 3,7
Croissance potentielle (*)	1,6	1,8	1,7	1,4	0,6	0,6	0,7	0,3
(**)	1,9	2,0	2,1	2,0	1,9	(1,9)	(1,9)	(1,9)
Écart de production (*)	0	1,4	2,5	1,6	– 3,4	– 2	– 1,3	– 2,2
(**)	– 0,9	– 0,2	0,2	– 1,2	– 7,3	(-7,3)	(-7,6)	(-10)
Solde structurel (*)	– 2,5	– 2	– 1,9	– 2,9	– 4,7	– 5,2	– 3,6	– 2,6
(**)	– 2,0	– 1,2	– 0,7	– 1,4	– 2,7	(-2,5)	(-0,4)	(1,3)

(*) Estimation de l'automne 2011; (**) Estimation du printemps 2008. Source : Commission européenne. Calculs de l'auteur.

En mars 2012, le Conseil européen a signé le TSCG, qui vise à renforcer la discipline budgétaire en Europe, comme si c'était l'indiscipline, et non la crise financière, qui était responsable du gonflement des déficits publics : en 2007, le solde public primaire de l'ensemble des pays de la zone euro présentait un excédent de 1,9 % du PIB – seules la Grèce et le Portugal avaient un déficit primaire. Ainsi, ce Traité marque-t-il une nouvelle étape de deux offensives, celle des libéraux contre la pratique keynésienne de la politique économique, et celle des instances européennes contre l'autonomie des politiques budgétaires nationales.

Selon son article 3 : « La situation budgétaire des administrations publiques est en équilibre ou en excédent ; cette règle est considérée comme respectée si le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 % du PIB. Les pays veillent à assurer une convergence rapide vers cet objectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission. Les pays ne peuvent s'écarter de leur objectif ou de leur trajectoire d'ajustement qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants par rapport à la trajectoire d'ajustements sont constatés ; il comporte l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée ». Les pays ayant une dette supérieure à 60 % du PIB devront la faire baisser de 1/20e de l'écart chaque année. Les pays soumis à une PDE doivent soumettre leurs budgets et programmes de réformes structurelles à la Commission et au Conseil, qui donneront leur avis et surveilleront l'exécution du budget. Une majorité qualifiée des pays de la zone euro sera nécessaire pour s'opposer à des sanctions décidées par la Commission à l'encontre des pays violant le plafond de 3 % ou ne respectant pas les instructions données par la Commission. Les pays devront mettre en place des comités budgétaires indépendants chargés de vérifier le respect de la règle d'équilibre budgétaire et de la trajectoire d'ajustement.

En 1998, les pays étaient entrés dans la zone euro avec un solde structurel primaire moyen positif de 2 points de PIB. En 2000, ils ont sans doute relâché prématurément leur effort. Durant le ralentissement qui a suivi l'éclatement de la bulle Internet, la politique budgétaire a été normalement expansionniste, puis normalement restrictive jusqu'en 2007. La crise a provoqué un fort creusement du solde conjoncturel de 2007 à 2009, accompagné d'un soutien budgétaire. En revanche, la politique budgétaire a été fortement restrictive en 2011-2013, maintenant la zone euro dans la dépression.

Solde budgétaire de la zone euro (% du PIB)

	PIB, taux de croissance	Solde public	Charges d'intérêt	Composante conjoncturelle	Solde primaire conjoncturel (*)
1998	2,9	- 2,3	4	- 0,3	2
1999	2,9	- 1,4	3,5	0	2,1
2000	3,8	- 1,1	3,4	0,8	1,5
2001	2,1	- 2,0	3,2	0,8	0,4
2002	0,9	- 2,7	3	0,2	0,1
2003	0,6	- 3,1	2,9	- 0,5	0,3
2004	2,0	- 2,9	2,7	- 0,5	0,3
2005	1,7	- 2,5	2,6	- 0,6	0,7
2006	3,3	- 1,5	2,5	0	1,1
2007	3	- 0,6	2,5	0,5	1,4
2008	0,4	- 2,1	2,6	- 0,3	0,8
2009	- 4,4	- 6,2	2,4	- 3,5	- 0,3
2010	2	- 5,4	2,4	- 3,5	0,5
2011	1,6	- 4,1	2,6	- 3,7	2,2
2012	- 0,7	- 3,6	2,6	- 5,0	4,4
2013	- 5	- 2,9	2,5	- 6,2	5,8
2014	0,8	- 2,6	2,3	- 6,8	6,5

Source : Commission Européenne. Calculs de l'auteur

* Évaluation de l'écart de production par l'auteur.

Les arbitrages de la politique budgétaire de la France

Depuis 1974, sans interruption, la France connait un chômage perçu comme trop élevé. La politique économique oscille entre le souci de soutenir l'activité et celui de lutter contre les déséquilibres (inflation, déficit public ou déficit extérieur).

Durant les années 60 et jusqu'en 1974, le solde public français était toujours proche de l'équilibre, la forte croissance permettant une hausse simultanée des dépenses publiques et des impôts. En 1974, le premier choc pétrolier provoque une chute de l'activité (- 1 % en 1974 contre + 5,5 % en 1973) et une forte hausse de l'inflation (11,8 % en 1974 contre 7 % en 1972). Le solde public se creuse (- 2,8 % en 1975) ainsi que le solde extérieur, le gouvernement Chirac se souciant surtout de soutenir l'activité, alors que le taux de chômage augmente. Toutefois, le maintien de taux d'intérêt relativement faibles par rapport à l'inflation permet à la dette publique de ne pas augmenter en pourcentage du PIB.

En 1976, pour lutter contre l'inflation et le déficit extérieur, profitant d'une reprise mondiale modérée, le gouvernement Barre met en œuvre des politiques restrictives qui permettent le retour à un quasi-équilibre public en 1980 (le déficit n'est que de 0,4 % du PIB), mais l'inflation, causée essentiellement par un conflit de répartition (les entreprises répercutent dans leurs prix la hausse du prix de l'énergie ; les salaires, indexés sur les prix, augmentent, ce qui amène les entreprises à augmenter de nouveau leurs prix) persiste à un rythme de 11 % l'an et la croissance ralentit en 1980 (1,6 %) et 1981 (1,2 %), tandis que le chômage augmente.

Dans une situation de demande mondiale affaiblie, le début de la présidence Mitterrand est marqué par une forte relance, qui s'accompagne de trois dévaluations successives. La croissance est légèrement relancée, mais l'inflation persiste (11,5 % en 1982) ; le solde public se creuse (-2,8 % en 1982) ainsi que le solde extérieur (- 4,1 % en 1982). L'indexation des salaires ne permet pas à la dévaluation d'améliorer durablement la compétitivité. Les entreprises sont affaiblies par un niveau historiquement bas de leur taux de marge. La relance keynésienne est un échec.

À partir de 1980, les pays anglo-saxons vont utiliser la hausse des taux d'intérêt pour réduire l'inflation, ce qui se répercute en Europe et en France. L'écart entre les taux d'intérêt et de croissance devient fortement positif. La dette publique fait boule de neige. Cela réduit les marges de manœuvre de la politique budgétaire, alors qu'elle est d'autant plus nécessaire que la politique monétaire est restrictive.

En 1983, le gouvernement doit se résoudre à prendre le tournant de la rigueur, en particulier par la désindexation des salaires : c'est la désinflation compétitive. La croissance est médiocre jusqu'en 1986, le chômage augmente, le déficit public persiste, ce qui, compte tenu du niveau des taux d'intérêt, induit une forte hausse de la dette publique, qui dépasse 30 % du PIB en 1985 (contre 20 % en 1980). En revanche, le solde extérieur se rétablit, l'inflation ralentit fortement, d'autant plus que le contre-choc pétrolier survient en 1986. C'est une phase d'austérité où la désinflation est obtenue au prix de la hausse du chômage.

Le contre-choc pétrolier permet une forte reprise de la croissance jusqu'en 1990 : le chômage diminue et la dette se stabilise en pourcentage du PIB aux alentours de 33 %. Le déficit public reste de l'ordre de 2 % du PIB. Compte tenu de l'importance du chômage, stabilisé à 8 % du PIB, le gouvernement se refuse à avoir une politique budgétaire plus restrictive.

À partir de 1991, la dégradation de la conjoncture mondiale et le maintien à un haut niveau des taux d'intérêt (lié à la réunification allemande) amènent un fort ralentissement économique ; le déficit public se creuse jusqu'à 6,3 % du PIB en 1993, tandis que le chômage dépasse les 10 % en 1994. Il y a forte incompatibilité entre une politique monétaire restrictive, car soucieuse de préserver le taux de change avec le mark (lui-même fort par rapport au dollar), et une politique budgétaire visant à soutenir l'activité : la dette dépasse les 50 % du PIB en 1995. Le bas taux d'inflation aurait dû inciter le gouvernement à dévaluer, mais il s'y refuse pour préparer la monnaie unique.

En 1995, le gouvernement Juppé se trouve contraint de pratiquer une politique budgétaire restrictive pour que la France, dont le déficit public dépasse les 5 % du PIB, se rapproche des

critères de Maastricht (déficit inférieur à 3 %). Le déficit se réduit nettement mais reste important (3,6 % en 1997) ; la dette publique atteint 59 % du PIB et le taux de chômage reste supérieur à 10 %.

De 1997 à 2002, le gouvernement Jospin bénéficie de l'amélioration de la situation financière des entreprises, et surtout de la baisse de l'euro par rapport au dollar. La vigueur de la croissance permet une baisse du taux de chômage à 7,4 % en 2001, une baisse du déficit public à 1,4 % du PIB et une stabilisation de la dette à 57 % du PIB. À la mi-1999 survient l'épisode de la cagnotte. Jacques Chirac, président de la République, reproche à Lionel Jospin, Premier ministre, de ne pas rendre aux Français les rentrées fiscales induites par la forte croissance. Des baisses d'impôts sont alors décidées pour 2001 et 2002, en particulier la suppression de la vignette auto et de fortes baisses de l'IRPP. Cette politique peut être appréciée de deux façons. Pour les uns (en particulier la Commission), c'est le type même de politique procyclique : la France aurait dû profiter de la haute conjoncture pour constituer des marges de manœuvre, qui lui ont manqué en 2003-2004. Pour le gouvernement, la tentation était grande de maintenir une politique expansionniste afin de réduire le taux de chômage (encore à 8,5 %).

À partir de 2002, le ralentissement économique entraîne le creusement du déficit public, qui dépasse les 3 % du PIB, ce qui est logique du point de vue de la stabilisation macroéconomique, mais suscite la réprobation de la Commission. Avec la reprise de la croissance en 2006-2007, le solde se réduit. Là encore, une différence d'appréciation peut avoir lieu pour l'année 2007. La Commission estime que 2007 était une année de surchauffe pour la France, avec un écart de production de 3,1 % ; le solde structurel présentait déjà un déficit de 4,4 % du PIB, qu'il fallait corriger. En revanche, en 2008, avant l'éclatement de la crise, la Commission estimait que l'écart de production était nul. Selon ce point de vue, que nous maintenons, le SSP était nul et aucun effort n'était nécessaire.

La crise a conduit a un fort creusement de solde conjoncturel. En 2009 et 2010, la France a conduit des politiques de soutien. À partir de 2011, elle a dû entreprendre des politiques d'austérité budgétaire (4 points en 2011-2013), qui l'ont maintenue dans la dépression.

Solde budgétaire de la France (% du PIB)

	PIB, taux de croissance	Solde public	Charges d'intérêt	Composante conjoncturelle	Solde primaire conjoncturel
1998	3,6	– 2,4	2,9	– 0,4	0,9
1999	3,4	– 1,6	2,6	0,2	0,8
2000	3,9	– 1,3	2,6	0,8	0,5
2001	1,9	– 1,4	2,6	0,6	0,6
2002	1,1	– 3,1	2,6	0,1	– 0,6
2003	0,8	– 3,9	2,5	– 0,5	– 0,9
2004	2,6	– 3,5	2,5	– 0,2	– 0,8
2005	1,6	– 3,2	2,4	– 0,4	– 0,4
2006	2,6	– 2,3	2,4	– 0,1	– 0,2
2007	2,3	– 2,5	2,5	0,0	0,0
2008	0,1	– 3,2	2,6	– 1,0	0,2
2009	– 2,9	– 7,2	2,2	– 3,4	– 0,8
2010	1,9	– 6,8	2,3	– 3,4	– 1,1
2011	2,1	– 5,1	2,5	– 3,3	0,3
2012	0,4	– 4,9	2,4	– 4,0	1,5
2013	0,4	– 4,1	2,2	– 4,8	2,9
2014	0,4	– 4,4	2	– 5,5	3,1

Source : Commission européenne. Calcul de l'auteur (*) Évaluation de l'écart de production par l'auteur.

• • • L'efficacité des politiques budgétaires keynésiennes est mise en doute en Europe, mais pas aux États-Unis. Le refus des politiques budgétaires actives en Europe provient, pour une large part, de la volonté des milieux économiques dominants d'y imposer des réformes de structures, en particulier la réduction des dépenses publiques et des dépenses sociales, la flexibilité du marché du travail, la dérégulation de certains marchés de biens ou de services. Dans cette optique, il est improductif de chercher à soutenir la croissance par une politique macroéconomique conjoncturelle.

L'idéologie anti-keynésienne peut-être auto-validante. Si le déficit budgétaire symbolise les difficultés économiques et les problèmes structurels, il est peu probable que le creusement des déficits soit expansionniste, dans la mesure où les chefs d'entreprises et les milieux financiers le voient comme un déséquilibre en soi, et non comme un remède aux déséquilibres (c'est leur point de vue en Europe). Dans une situation où la demande est spontanément faible et les taux d'intérêt déjà au plus bas, les autorités nationales sont alors impuissantes. Dans un monde keynésien, les autorités s'engagent à soutenir l'activité ; le déficit budgétaire en période de ralentissement économique symbolise cet engagement ; aussi, les agents privés peuvent-ils fonder leurs anticipations de croissance vigoureuse sur le déficit budgétaire et maintenir leur programme de consommation et d'investissement (c'est le cas aux États-Unis). Le dynamisme de la reprise américaine en 2003-2004, comme *a contrario* la faible croissance observée en Europe en 1992-1993, puis en 1996-1997, témoignent, s'il en est besoin, de l'efficacité de la politique conjoncturelle. Il faut réhabiliter la politique budgétaire.

Politiques budgétaire et monétaires dans la zone euro et aux États-Unis

	Zone euro			États-Unis		
	Écart de production (*)	Impulsion budgétaire	Conditions monétaires (**)	Écart de production (*)	Impulsion budgétaire	Conditions monétaires (**)
1991	1,3	– 0,5	– 3,6	– 2,2	– 0,2	– 2,6
1992	0,4	– 0,7	– 5,6	– 1,6	1	1,9
1993	– 2,5	– 0,8	– 5,9	– 2,1	– 0,8	1,8
1994	– 2	– 0,1	– 1,1	– 1,1	– 0,8	1,5
1995	– 1,5	0,1	– 1,3	– 1,7	– 0,7	– 1,4
1996	– 1,9	– 1	– 1,3	– 1,5	– 0,7	0,3
1997	– 1,5	– 1	– 0,3	– 0,7	– 1	0,5
1998	– 0,7	0,3	0,7	– 0,1	– 1	– 0,2
1999	0	– 0,1	0,9	0,9	0,2	0,6
2000	1,6	0,6	0,7	1,2	– 0,5	– 0,6
2001	1,2	0,8	– 0,2	– 1,3	1,7	– 0,5
2002	0	– 0,4	0,1	– 2,1	3,4	1,7
2003	– 1,3	– 0,1	0,3	– 1,9	1,1	3,7
2004	– 1,4	0	0,5	– 0,5	0,1	5
2005	– 2,1	– 0,4	1	0	– 0,1	2,7

(*) Selon l'OCDE ; (**) Taux de croissance moins taux d'intérêt (un signe positif indique un taux d'intérêt relativement bas).

Henri Sterdyniak

Notice 8

Obsolescence et réforme du système fiscal

Une mise en perspective historique du système fiscal

La construction du système fiscal français a été réalisée en trois étapes principales. Ce processus a débouché sur l'adjonction de nouveaux prélèvements plutôt que sur la substitution des nouveaux aux anciens. Il en est résulté le profil spécifique de la fiscalité française observable jusqu'à la fin des années 1980. À ce moment se produit une mutation qui a nettement modifié cette architecture.

De la fiscalité libérale à la transition vers l'État-providence

La première étape débute avec la Révolution. Après la suppression du système fiscal d'Ancien Régime, de nouveaux impôts sont mis en place en deux vagues successives [1]. La fiscalité directe est créée principalement entre 1790 et 1791 avec la contribution foncière, la contribution mobilière et la patente, complétées en 1798 par la contribution des portes et fenêtres. Même si Condorcet avait su montrer les avantages que l'on retirerait d'une contribution mobilière rendue progressive selon un mécanisme simple [2] combinant la déduction d'un abattement proportionnel et le produit du résultat par un taux proportionnel unique (ce que l'on appelle aujourd'hui la progressivité linéaire), la Constituante fait le choix de l'impôt proportionnel. Par crainte de l'inquisition fiscale, on retient une fiscalité directe sans caractère personnel, c'est-à-dire sans référence à la qualité de la personne qui l'acquitte, sans système déclaratif et basée sur les facultés contributives présumées, à partir de signes extérieurs. Les thèses de la Physiocratie [3] alors dominantes fournissent l'assiette, principalement foncière.

Jusqu'en 1848, la fiscalité directe est l'un des outils de la domination politique de la bourgeoisie avec le cens [4]. Quant à la fiscalité indirecte, elle redevient massive à partir de 1804, avec son impôt sur le sel et ses octrois qui, comme avant la Révolution, sont l'objet de la détestation populaire. Avec cette architecture très déséquilibrée, « le système fiscal français peut être pris comme prototype du système fiscal du XIXe siècle » [5] ainsi que le remarque Gabriel Ardant, tout en soulignant par ailleurs la présence de spécificités nationales importantes.

L'immobilisme fiscal libéral

Malgré les bouleversements que connaissent les structures productives avec la révolution industrielle, l'immobilisme fiscal domine le XIXe siècle. Or l'avènement de la société industrielle, l'essor de nouvelles activités économiques et la salarisation croissante provoquent une extension et un déplacement de la matière potentiellement taxable tout en ouvrant les conditions nécessaires à la taxation personnalisée des revenus des particuliers et du profit industriel. D'ailleurs, l'Angleterre adopte définitivement l'impôt sur le revenu en 1842, l'Italie en 1864 et l'Allemagne avec les lois de 1891 et 1893 [6]. Mais en France, les contributions directes ne sont toujours pas personnalisées et reposent sur une base réelle et non sur les flux de revenus et de richesses, ce qui ne leur permet pas de s'adapter à cette mutation. Bref la fiscalité directe à la fin du XIXe siècle est en complet décalage avec son assiette potentielle.

La France est donc restée figée dans l'héritage révolutionnaire et physiocratique, et a dû s'accommoder d'une fiscalité dans laquelle le poids des taxes indirectes n'a cessé de s'alourdir :

entre 1830 et 1913, les impôts sur la consommation passent de 46,4 % à 55 % des recettes fiscales de l'État, tandis que les impôts sur les revenus décroissent de 33,5 % à 18,8 %[7].

Cette hypertrophie des impôts indirects pèse sur le pouvoir d'achat de la grande masse de la population, limitant d'autant les débouchés de la production française. Le profit escompté des investissements en France en est d'autant amputé, ce qui encourage, surtout en période de basse conjoncture, la recherche de placements à l'étranger. Profondément inégalitaire, la fiscalité française favorise l'épargne et la rente de sorte que la France devient le pays où l'on vient chercher des fonds prêtables pour des émissions de valeurs mobilières ou d'emprunts publics étrangers.

Cette déformation de la structure fiscale française est principalement imputable à la situation économique nouvelle créée par la Révolution industrielle. En effet, la concentration de la production dans les grandes entreprises et le développement des échanges induisent l'alourdissement de la fiscalité indirecte. Mais ce poids grandissant a lui-même constitué un frein au développement économique, puisqu'il limite la consommation. Dans le même temps l'impôt direct est de plus en plus en décalage avec la réalité économique, de sorte que le système fiscal dans son ensemble favorise le rentier contre l'industriel, les revenus fondés par rapport aux revenus gagnés et entre progressivement en contradiction avec les structures économiques émergentes.

On peut certes avancer que l'on observe aussi une prédominance de la fiscalité indirecte dans l'ensemble des pays européens, en particulier le Royaume-Uni[8]. Mais ces pays ont également su introduire une fiscalité nouvelle, en rapport avec la transformation des forces productives. Si la déconnexion entre ressources fiscales et fluctuations de l'économie a préservé les finances publiques françaises des conséquences « de la grande variabilité des régimes politiques » et leur a permis de croître selon un rythme propre[9], l'immobilisme monolithique dans lequel la fiscalité est pour sa part demeurée enfermée a finalement abouti à cette contradiction croissante entre le système fiscal et le nouveau capitalisme industriel en plein essor, ce qui ne pouvait finalement qu'accentuer la crise financière de l'État dans les dernières décennies du siècle.

Les premières réformes

La deuxième étape débute au tournant du siècle avec les premiers pas d'une protection sociale de nature assurancielle financée par cotisations sociales. La loi de 1898 sur les accidents du travail est à cet égard l'une des premières pierres de l'État-providence à la française. La seconde transformation d'envergure est la création de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) en 1914-1917, personnel, déclaratif et progressif. Il ne supprime pas totalement la fiscalité directe physiocratique héritée de la période révolutionnaire (« quatre vieilles », v. Notice 14) mais en préserve le système des centimes additionnels[10] assis sur les mêmes bases, déjà utilisé auparavant comme ressources des collectivités locales. Quant à la fiscalité indirecte, durant la transition de l'entre-deux guerres, elle connaît une certaine instabilité de ses modalités pour déboucher en 1936 sur une taxe à la production induisant de fortes distorsions.

Fiscalité fordiste et spécialisation de la structure des prélèvements

La transformation fordiste de la fiscalité

La mutation du système fiscal et son adaptation aux nouvelles structures du capitalisme s'effectue finalement après la Seconde Guerre mondiale. L'institutionnalisation du salaire indirect entraîne de fait celle des cotisations sociales comme ressources presque exclusives de la sécurité sociale. Du côté de la fiscalité de l'État, la familialisation de l'impôt sur le revenu par l'instauration du quotient familial comme prestation familiale fiscalisée en 1945 n'a été suivie que très progressivement par la fusion de l'IRPP en 1959. L'impôt sur les sociétés (IS) est pour sa part créé en 1948. Du point de vue de la fiscalité indirecte, après une longue période d'hésitations, la TVA naît en 1954-1955 puis est progressivement généralisée. Son adoption par la Communauté européenne en élargit l'application. Enfin, la fiscalisation des plus-values en 1976 et la création de l'impôt sur les grandes fortunes comme impôt de superposition à l'IRPP en 1983[11] parachèvent l'édifice.

Évolution de la structure fiscale française selon l'assiette des prélèvement (% des prélèvements obligatoires)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Impôts sur le revenu	11,6	11,5	11,8	11,3	18	17,3	17	*18,0*
dont IRPP[1]	10,2	9,9	9	8,2	7,7	6,5	5,6	*6,4*
dont CSG, CRDS, FSV[2]				3,1	10,3	10,7	11,3	*11,5*
Impôts sur le patrimoine	4,8	5,8	5,1	7,4	7	7,6	8,5	*4,3*
dont TH[3]	1,3	1,3	1,2	1,6	1,3	1,5	1,8	*1,8*
dont TF[4]	0,8	1,1	1,2	1,3	1,3	1,6	1,9	*1,8*
dont TEOM[5]	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	*0,7*
dont ISF[6]		0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	0,6	*0,5*
Cotisations sociales	42,7	43,3	44,1	42,6	36	37,1	38,7	*37,4*
dont CSS[7]	11,1	11,8	13,2	13,2	8,9	9,2	9,4	*9,0*
CSI[8]	3,2	3,5	3,6	3,1	2,3	2,8	3	*2,9*
CSP[9]	28,4	28	27,2	26,2	24,8	25	26,3	*25,4*
Taxes sur les biens et services	30,4	29,7	28,4	27,4	25,7	25,3	25	*24,5*
dont TVA[10]	20,7	19,4	18,2	16,5	15,9	16,6	16,2	*15,5*
dont TIPP[11]	4	4,1	4	4,2	3,8	3,2	2,8	*2,6*
Impôts sur les sociétés	5,1	4,5	5,3	4,8	7	6,2	5	*5,6*
Impôts sur les salaires	2,2	2,1	1,9	2,5	2,3	2,7	3,2	*3,2*
Divers	3,1	3,2	3,2	3,9	3,8	3,7	2,4	*2,5*
dont TP[12]	2,9	2,9	3,1	3,4	3,1	*2,7*		
dont CFE[13]							0,6	*0,6*
dont CVAE[14]							1,2	*1,4*

Notes du tableau : [1] Impôt sur le revenu des personnes physiques ; [2] Contribution sociale généralisée, Contribution au remboursement de la dette sociale, Prélèvement de 2% destiné au fonds de solidarité vieillesse ; [3] Taxe d'habitation ; [4] Taxes foncières ; [5] Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; [6] Impôt de solidarité sur la fortune ; [7] Cotisations sociales salariales ; [8] Cotisations sociales des travailleurs indépendants ; [9] Cotisations sociales patronales ; [10] Taxe sur la valeur ajoutée ; [11] Taxe intérieure sur les produits pétroliers ; [12] Taxe professionnelle ; [13] Cotisation foncière des entreprises ;[14] Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, édition 2014 ; calculs Jean-Marie Monnier.

Quant à la fiscalité locale, hormis le remplacement en 1975 de la patente par la taxe professionnelle (TP), qui est compatible avec l'héritage révolutionnaire concrétisé dans la fiscalité directe des ménages, elle reste principalement le domaine de prélèvements à base foncière Les trois anciennes contributions sont remplacées en 1974 d'une part par la taxe d'habitation (TH) et d'autre part par les deux taxes foncières sur le bâti et le non-bâti (TFPB et TFPNB). Les révisions des valeurs locatives de 1961 (propriétés non bâties) et de 1973 (propriétés bâties) réalisées en prévision de ces réformes ont figé les évolutions pour très longtemps, en raison de la lourdeur des procédures.

La spécialisation institutionnelle des prélèvements

Ainsi, au début des années 1980, lorsque s'installe la longue période de crise traversée par le pays et à la veille de la décentralisation, la structure fiscale française repose sur une spécialisation institutionnelle tripartite des prélèvements :

– les prestations de sécurité sociale sont financées presque exclusivement par des cotisations sociales, dans le cadre d'un système d'assurance du revenu salarial [12] ;

– les dépenses de l'État sont financées par des impôts dont l'assiette est formée de grandeurs économiques agrégées ayant connu un fort développement depuis l'avènement du fordisme : les revenus (principalement salariaux), les profits et surtout la consommation ;
– quant aux dépenses locales, elles sont principalement financées par une fiscalité dérivée des anciens centimes additionnels et de l'héritage physiocratique et révolutionnaire.

Cette architecture à dominante institutionnelle du système fiscal assure alors une certaine autonomie financière aux différentes collectivités et administrations publiques. Chaque catégorie d'administration perçoit principalement des ressources fiscales spécifiques ayant une cohérence interne. Même si l'État a de droit ou de fait la maîtrise de la création de nouveaux prélèvements, chaque ordre de collectivité dispose du droit de décider de leurs taux. La décentralisation parachève en quelque sorte cette construction en sanctuarisant l'autonomie financière des collectivités locales. C'est une construction obtenue par superposition de strates successives de prélèvements, les nouveaux ne remplaçant pas toujours les anciens, mais s'ajoutant à eux. Dans ce système fiscal sont donc présentes les traces des politiques fiscales passées, avec leur rationalité propre, et par conséquent leur dynamique propre.

Les premières évolutions se font sentir dans les années 1980 avec les appels de plus en plus pressants à la réduction des charges des entreprises et des prélèvements obligatoires. La remise en cause de l'architecture fordiste du système fiscal commence cependant vraiment à la fin des années 1980, avec la mise en place d'un système d'exonérations compensées par le budget de l'État et la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1990. Comme par le passé, les prélèvements nouveaux ne remplacent pas toujours les anciens, mais s'ajoutent à eux.

Les mutations et l'obsolescence du système fiscal

De manière très instable, car soumise aux tiraillements de la crise du fordisme, la configuration du système fiscal modelée durant les Trente Glorieuses a perduré au cours des années 1980. Des réformes et des ajustements à la crise sont certes intervenus mais sans bouleverser radicalement l'architecture du système de prélèvement. C'est en fait à partir du début des années 1990 qu'il connaît ses premières remises en cause.

Déspécialisation et politique fiscale globale

Le tournant de la fin des années 1980 et du début des années 1990 marque en effet le début d'une mutation marquée de manière concomitante par la déspécialisation du système fiscal et la recentralisation financière, l'État conduisant une forme de politique fiscale globale. Ce double mouvement s'est opéré en particulier à la faveur de l'utilisation systématique de la technique des allégements de certains prélèvements affectés aux administrations publiques locales (APUL) et aux administrations de sécurité sociale (ASSO), compensés par l'État. Il convient cependant de distinguer les ASSO des APUL, car les modalités des exonérations compensées y ont pris des formes distinctes.

La « fiscalisation » de la sécurité sociale

Le creusement de la crise du fordisme et l'accroissement du chômage de masse, combinés au vieillissement de la population et à l'émergence de dépenses nouvelles ont accru le besoin de financement de la protection sociale durant les années 1980. A la fin de cette décennie, deux catégories d'enjeux sont venus dominer le débat sur l'évolution du financement de la protection sociale. D'une part, dans la continuité de l'irruption du mode de gestion libéral des politiques publiques, la réduction des charges sociales pesant sur les entreprises en vue de soutenir l'emploi est devenue une priorité politique. Malgré l'échec de cette stratégie, elle est restée prioritaire par la suite. D'autre part, avec l'émergence de la pauvreté laborieuse, l'urgence de la création du revenu minimum d'insertion (RMI, 1988) s'est imposée, alors que s'annonçaient un fort accroissement des départs en retraite et que commençait la réflexion sur le financement de la dépendance.

Dans ce contexte, la baisse des charges sociales a d'abord été obtenue par l'exonération partielle des cotisations d'allocations familiales compensée par la mise en œuvre de la nouvelle CSG. Cela marque le début du processus d'exonérations de cotisations sociales, compensées par des prélèvements fiscaux, soit le prélude de la progressive fiscalisation de la sécurité sociale.

Les enjeux des débats sur la fiscalisation de la protection sociale

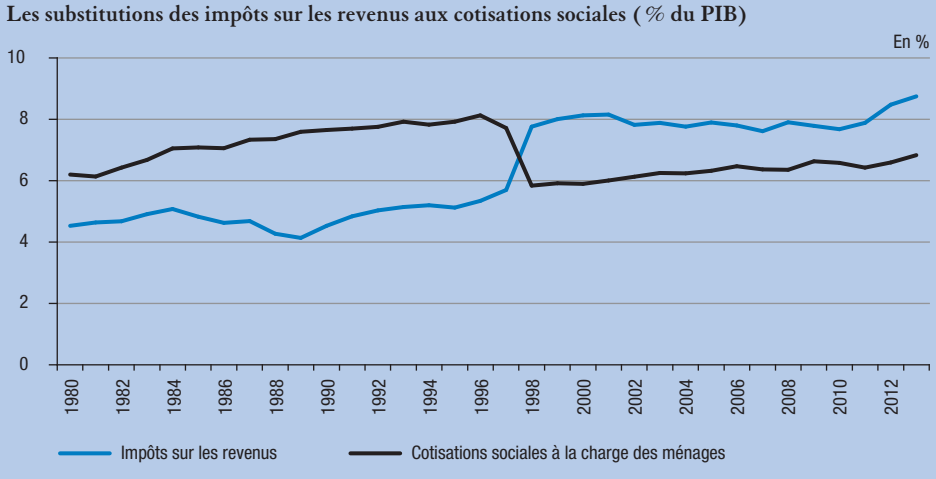
Depuis le début des années 1990, la notion de « fiscalisation » est fréquemment employée en lien avec la transformation de la structure du financement de la protection sociale. Plus précisément, elle peut être entendue comme l'affectation de ressources fiscales au financement des dépenses des régimes de protection sociale. Elle a principalement été réalisée par la création d'impôts nouveaux, par exemple la CSG et la CRDS (créée en 1995), en remplacement de certaines cotisations sociales ou pour compléter le financement des comptes sociaux. Le graphique illustre ce processus en rapprochant l'évolution des impôts sur le revenu payés par les ménages (IRPP, CSG, CRDS) et les cotisations sociales qu'ils acquittent.

La fiscalisation est aussi le résultat de l'affectation de prélèvements anciens aux administrations de sécurité sociale, par exemple les taxes sur les tabacs ou les alcools.

Cette transformation de la structure des ressources de la protection sociale a suscité un vif débat parmi les spécialistes du financement de la sécurité sociale en France. Selon les défenseurs de la fiscalisation, elle reflétait l'évolution de la structure des revenus des ménages, caractérisée en premier lieu par la stagnation de la part des salaires, tandis que la part des prestations sociales en espèces, notamment les retraites, connaissait un fort accroissement ainsi que celle des revenus du patrimoine, mais dans une moindre mesure. Or dans une période de crise, où les besoins de financement de la protection sociale augmentent, il paraît inéquitable de faire porter l'effort sur les seuls salaires puisque, en 1990, les retraites et les revenus du patrimoine y participaient peu ou pas du tout. Par ailleurs, dans une perspective de segmentation des prestations sociales, il semblait cohérent de faire financer celles qui relèvent de l'assurance par des cotisations tandis que celles qui procèdent d'une logique d'assistance ou de solidarité, par définition universelles, reposeraient sur l'impôt (v. aussi Notice 17).

Chez les opposants de la fiscalisation, deux arguments ont principalement été défendus. En premier lieu était développée l'idée que derrière la fiscalisation, la cotisation sociale était attaquée. Or pour certains auteurs, la cotisation sociale c'est la socialisation du salaire qui, grâce à la sécurité sociale est parvenue à garantir aux travailleurs un haut niveau de protection (*). Observant les exemples étrangers, ces chercheurs remarquaient que le modèle britannique, qui repose sur un financement par l'impôt, n'offrait qu'un niveau relativement faible de protection, notamment dans le domaine des retraites. Les risques de paupérisation étaient donc dénoncés. Mais cette critique est largement atténuée par l'observation des modèles nordiques qui, bien que financés en grande partie par l'impôt, offrent un haut niveau de protection.

Les substitutions des impôts sur les revenus aux cotisations sociales (% du PIB)



Le second argument est de nature institutionnelle. Les cotisations sociales sont en effet associées à un modèle décentralisé dans lequel la gestion des risques s'effectue de manière séparée et paritaire entre partenaires sociaux. La fiscalisation représenterait pour ce cadre un danger, car elle serait associée à la budgétisation, c'est-à-dire à l'étatisation de la protection sociale. Or on sait que la crainte de l'étatisation avait entraîné en 1945 le rejet du principe d'unité lors de la création de la sécurité sociale. A cet égard, si l'on peut observer comme Rémi Pellet (**) que les partenaires sociaux n'ont jamais vraiment eu « la responsabilité de déterminer l'équilibre financier des régimes d'assurance sociale », l'État fixant cet équilibre en dépit de l'autonomie des caisses, on peut cependant relever que, depuis la mise en place des LFSS en 1995 et la montée en puissance des financements fiscalisés, les partenaires sociaux et les assurés sont presque totalement écartés des décisions stratégiques, même si formellement le paritarisme subsiste.

Mais il existe une autre acception à la notion de fiscalisation de la sécurité sociale, bien moins discutée que la précédente, et pourtant très prégnante. Le droit de la sécurité sociale, auquel appartient celui des cotisations sociales, a connu une lente évolution au cours de laquelle il s'est détaché du droit du travail, pour s'incorporer au droit public. Dans ce processus le droit de la sécurité sociale a subi « l'attraction générale » du droit fiscal, pour reprendre l'expression de Jean-Jacques Dupeyroux (***). D'une part, la jurisprudence constitutionnelle a renforcé le régime des cotisations sociales, de telle sorte qu'il s'est rapproché de celui des prélèvements fiscaux. En d'autres termes, les cotisations sociales sont désormais des contributions publiques présentant comme les impôts un caractère d'ordre public, sans se confondre néanmoins avec les ressources de l'Etat (****). D'autre part la mise en place des LFSS a conforté l'effectivité des cotisations sociales, sans qu'elles rejoignent cependant totalement le régime des impositions de toute nature, qui relève du consentement à l'impôt. Enfin, avec la création de la CSG qui emprunte une partie de son dispositif aux solutions retenues pour les cotisations sociales, tout en demeurant dans la catégorie des impositions de toute nature, on observe bien une imbrication des règles juridiques. Elle témoigne de la domination du droit fiscal de sorte qu'un déplacement vers ce droit s'est opéré.

(*) Voir notamment B. Friot, *Puissance du salariat*, La Dispute, 1998.
(**) R. Pellet, *Les finances sociales : économie, droit et politique*, LGDJ, 2001, p. 111.
(***) J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 17è édition, Paris, éditions Dalloz, 2011.
(****) R. Pellet, « Les juridictions et la notion de "ressources et charges publiques" sociales », *Revue juridique des barreaux*, nº 57, juillet-septembre 1999, pp. 27-69.

Avec la montée en puissance des impôts affectés [13] à la protection sociale et la relative rétraction des cotisations sociales qui en était l'un des objectifs, une transformation de la structure institutionnelle des prélèvements obligatoires s'est opérée depuis lors. C'est ce que reflète le tableau suivant.

Structure institutionnelle des prélèvements obligatoires (en % des PO)

	1980	1990	2000	2010	2013
Impôts perçus par					
Les APUC	47,2	42,1	38,5	33,5	32,2
Les APUL	8,3	11,5	11,7	10,8	13,2
Les ASSO	0,9	11,5	13,4	16,6	17,2
L'Union européenne	0,7	0,6	0,3	0,2	0,2
Cotisations sociales perçues par					
Les APUC	0,5	0,8	0,8	0,9	0,8
Les ASSO	42,4	43,5	35,2	37,9	36,5

Source : Comptes de la Nation, 2014.

La prise en charge de la fiscalité locale par l'État

Alors que la décentralisation a permis une transformation de la répartition institutionnelle des responsabilités assumées par les administrations publiques, elle n'a pas été suivie par un volet financier, et les tentatives de réforme de la fiscalité locale ont échoué (v. aussi Notice 14). Or la fiscalité directe locale semblait à la fois arbitraire et injuste, en raison d'une assiette à base foncière qui n'avait plus été révisée depuis le début des années 1970. C'est la raison pour laquelle a été introduit en 1990 un mécanisme d'exonération de la TH selon des critères sociaux, le manque à gagner pour les collectivités locales étant pris en charge par le budget de l'État. Cela a engendré un processus cumulatif dans lequel les exonérations ont été multipliées et la prise en charge par l'État fortement accrue. Ce mécanisme développé pour la TH a été étendu aux taxes foncières, puis à la TP payée par les entreprises, jusqu'à sa disparition : la TP a été remplacée en 2010 par une contribution économique territoriale (CET), assemblage complexe d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que par de nouvelles dotations de l'État. Au début des années 2000, avec la deuxième étape de la décentralisation, les compensations d'exonérations par le budget de l'État, véritable prise en charge par celui-ci de la fiscalité directe locale, ont d'ailleurs été remplacées par l'affectation de dotations que l'État a progressivement encadrées de plus en plus strictement. Cependant, même complétée par des dotations, la prise en charge par l'État de la fiscalité directe locale demeure, mais dans une proportion moindre. Selon les impôts, elle a représenté entre 6 % et 25 % du montant total de leurs recettes pour ceux acquittés par les ménages, et environ 25 % du montant total de leurs recettes pour les impôts « économiques » durant les années 2012 et 2013 [14].

Cette intervention de plus en plus directe de l'État dans les budgets locaux pose la question des marges réelles d'autonomie financière des collectivités locales (v. Notice 11), et accentue la déspécialisation des prélèvements.

La politique fiscale globale et la recentralisation financière

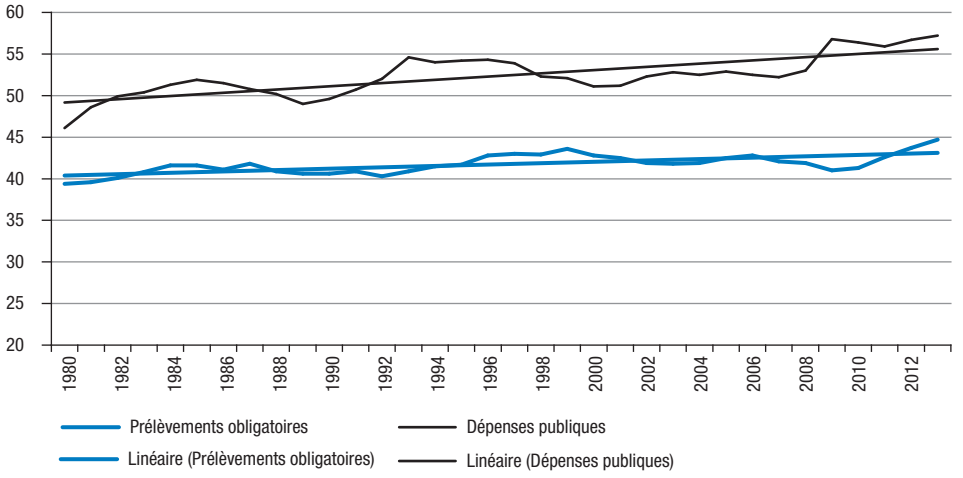
Avec le processus d'exonérations compensées s'opère un double mécanisme de transfert. D'un côté, l'État transfère aux administrations concernées les impératifs de sa politique fiscale (réduction des charges pesant sur les entreprises, réduction des dépenses publiques), mais il dessaisit également ces collectivités d'une partie de leur autonomie fisco-financière. D'un autre côté l'État se doit d'assurer la compensation du manque à gagner résultant des exonérations, et est donc responsable de l'équilibre budgétaire des administrations publiques. Ce processus a par conséquent engendré des interdépendances financières fortes entre les administrations publiques, mais aussi une imbrication des prélèvements. Une forme de « recentralisation » financière en résulte : l'État assume désormais une politique fiscale qui englobe l'ensemble des administrations publiques. Mais cette évolution est aussi porteuse de risques puisque lorsque l'État, et dans une moindre mesure les autres administrations publiques, connaissent des difficultés budgétaires, les déséquilibres peuvent se propager et s'amplifier par contamination.

Un financement de la dépense publique structurellement déficitaire

Les prélèvements obligatoires constituant la principale ressource des administrations publiques, l'étude comparée des trajectoires des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques révèle d'éventuelles convergences ou divergences. C'est ce que permet d'observer le graphique suivant.

On peut d'abord constater que les deux trajectoires sont rythmées par les soubresauts de la conjoncture, dépenses publiques et prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB connaissant des hausses et des baisses selon les phases du cycle économique. Cependant on peut aussi remarquer qu'entre 1999 et 2009, le taux de prélèvements obligatoires (TPO) a subi une nette diminution, passant de 44,9 % à 42,1 %, soit une baisse de 2,8 points. En 2009, le TPO était ainsi retombé à son niveau de 1993. Dans le même temps, la dépense publique est passée de 52,6 % à 56,8 % du PIB, soit une augmentation de 4,2 points. Les années suivantes le TPO augmente fortement.

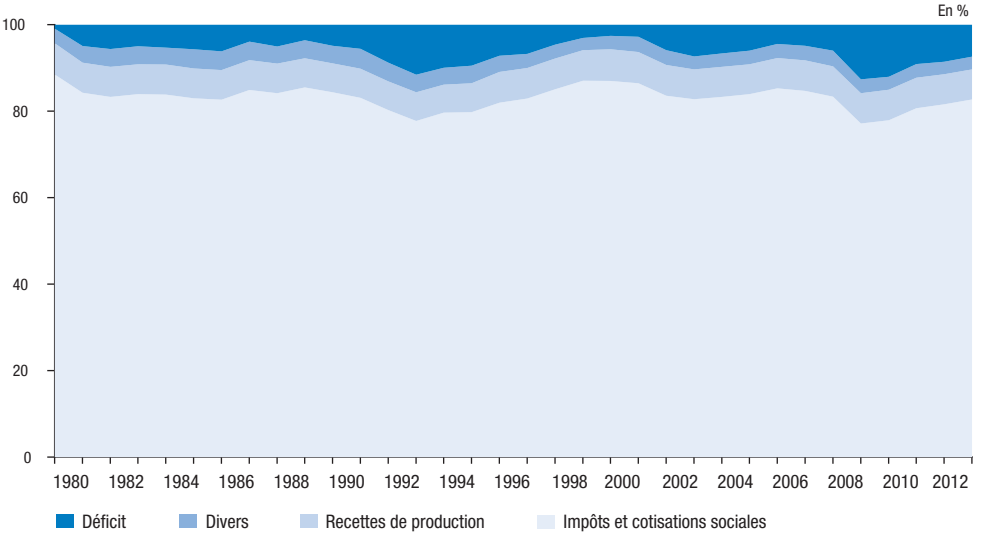
Dépenses publiques et prélèvements obligatoires (% du PIB)



Globalement, sur toute la période, on distingue ici un phénomène marquant, celui de l'évolution différenciée des deux agrégats par rapport au PIB. En effet loin d'évoluer de manière parallèle, le ratio des dépenses publiques diverge du TPO, le premier évoluant plus vite que le second de sorte que l'écart les séparant se creuse. Mais on peut remarquer que les facteurs expliquant l'évolution des dépenses publiques et des prélèvements étant assez fortement différents, il n'y a aucune raison pour que l'équilibre se réalise de manière spontanée, si bien que le déséquilibre est la règle. Cette dynamique des divergences n'induit d'ailleurs pas forcément qu'elles sont contradictoires si le financement du déficit reste assuré de manière pérenne.

On peut préciser le constat de la divergence des évolutions tendancielles entre dépenses et ressources publiques en observant l'évolution du financement des dépenses publiques.

Le financement des dépenses publiques (en %)



Depuis 1980, les prélèvements et l'ensemble des autres ressources des administrations publiques ne couvrent plus les dépenses publiques. Le décrochage est le résultat direct de la crise du fordisme à la fin des années 1970.

Des prélèvements obligatoires à la dépense publique dans les comptes nationaux

Les prélèvements obligatoires sont la principale source de recettes des administrations publiques, et donc la première source de financement des dépenses publiques. Ils sont composés des impôts et taxes ainsi que des cotisations sociales. Dans ce dernier cas, et comme on cherche à montrer le mode de financement des dépenses effectives, on tient compte des cotisations sociales imputées qui constituent la contrepartie de prestations distribuées par les employeurs à leurs salariés sans circuit de cotisations. La seconde source de financement est issue des recettes de production des administrations publiques. Dans la mesure où la fonction principale de celles-ci consiste à produire des biens et services non marchands, les recettes de production sont en fait marginales. On trouve cependant ici les ventes relatives à la production des secteurs marchands des administrations publiques, les paiements partiels effectués par les ménages pour la fourniture de services non intégralement subventionnés, et la contre-valeur de la production pour emploi propre des administrations publiques. Viennent ensuite les revenus de la propriété des administrations publiques et enfin les transferts reçus. Au niveau global, les transferts entre administrations sont soldés, mais à un niveau intermédiaire, celui des sous-secteurs, ils peuvent constituer une importante source de recettes (et un emploi pour le sous-secteur qui les verse). Le plus souvent ces différentes ressources ne suffisent pas pour financer les dépenses publiques, ce qui laisse apparaître un déficit financé généralement par endettement.

Chaque nouvelle crise (au début des années 1990 et à la fin des années 2000) provoque un nouveau décrochage. Toutefois à la fin des années 1990 et au début des années 2000, les ressources publiques recouvrent l'état qui était en moyenne le leur durant les années 1980. Cela traduit un fonctionnement dans lequel en rythme de croisière les finances publiques sont déficitaires. Ce déficit est certes faible, mais il suffit pour que s'accumule la dette, d'autant que l'impact des décrochages liés aux crises n'est jamais compensé. Ainsi se caractérise une situation de crise structurelle des ressources fiscales, tout se passant comme si une substitution de l'emprunt (par le biais des déficits) aux ressources publiques (principalement les prélèvements obligatoires) s'était instaurée en rythme de croisière.

Quatre facteurs peuvent expliquer cette incapacité structurelle des ressources publiques à financer les dépenses publiques. D'une part, l'évolution des dépenses publiques elles-mêmes a nettement divergé de celle des prélèvements obligatoires, créant ainsi un écart jamais comblé. Ensuite, la faiblesse de la croissance, voire l'absence de toute croissance de l'activité économique pèse directement sur l'évolution des ressources fiscales, puisqu'elle forme leur assiette. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est devenu indispensable de mener des politiques actives favorables à la croissance. Le troisième facteur est constitué du poids des niches fiscales et sociales. Leur évolution très fortement à la hausse déprime le dynamisme de la fiscalité et des cotisations sociales. Alors que leurs résultats sont loin de correspondre aux objectifs qui leur sont assignés, elles font dépendre le budget de l'État des aléas des stratégies mises en œuvre par les agents privés, ce qui compromet gravement la stabilité des ressources publiques. Enfin, le dernier facteur est constitué de l'évitement fiscal. La financiarisation de l'économie qui s'appuie sur le développement des paradis fiscaux et les progrès des nouvelles technologies facilite le nomadisme des bases d'imposition qui s'ajoute aux délocalisations fiscales (v. les Focus de la Notice 10).

L'inadaptation de la fiscalité française au nouveau capitalisme

La nouvelle phase du capitalisme que traverse désormais l'économie mondiale est marquée par la concomitance de plusieurs facteurs fortement déstabilisateurs pour les structures économiques héritées du fordisme. Or la fiscalité française a en grande partie été forgée, comme on l'a vu, en articulation avec le développement du fordisme.

Les principales caractéristiques de cette transformation peuvent rapidement être synthétisées de la façon suivante.

- Une économie mondialisée qui accentue les interdépendances entre les nations. Ces interdépendances sont extrêmement fortes au sein de l'Union européenne, où les stratégies agressives de concurrence fiscale menées par certains pays nuisent gravement aux autres États membres dont les ressources fiscales s'amenuisent. La mondialisation a conduit au nomadisme des bases fiscales selon les niveaux de taxation pratiqués par les pays. La coopération fiscale défendue par l'OCDE est la seule voie de sortie de cette situation actuellement proposée [15].

- Une économie de la connaissance caractérisée la dimension prépondérante du capital immatériel dans la production, et par le poids grandissant des services et des consommations collectives (éducation, santé, biens informationnels…) dans l'éventail des marchandises. Dans cette économie, la connaissance devient un facteur de production tout à fait central. Cette évolution s'appuie sur la scolarisation de masse et le développement d'une « intellectualité diffuse ». Le traitement de l'information est essentiel dans ce contexte. C'est la raison pour laquelle l'économie de la connaissance s'appuie sur la révolution informationnelle permise par les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les outils fournis par le secteur du numérique. Au plan fiscal, deux tendances lourdes ont émergé. La déterritorialisation des bases imposables, d'une part, est notamment associée à la très forte expansion du commerce sur Internet. En 2011 déjà, environ 65 % des Français faisaient des achats sur le web, 4,6 % des achats d'habillement et 8,6 % des achats de biens durables étant effectués par ce biais [16]. Depuis lors, le développement des « places de marché » virtuelles a fortement accentué cette mutation du commerce. Elle permet à une entreprise opérant à partir d'un territoire situé hors de France d'y développer une activité économique sans y installer d'établissement stable et sans acquitter la fiscalité française. Cela met en cause aussi bien les recettes de la fiscalité indirecte, les impôts sur les bénéfices que les charges sociales. L'autre tendance est l'émergence de nouvelles activités telles que l'exploitation des données personnelles captées sur Internet ou du produit du travail gratuit d'internautes [17]. L'ensemble de ces transformations produisent un impact bien au-delà du « secteur du numérique », et concernent l'économie dans son ensemble. Elles devraient s'accentuer fortement en raison des bouleversements que ne manqueront pas de produire des technologies aujourd'hui émergentes comme les imprimantes 3D, qui seront demain à la disposition des ménages [18]. Il est donc urgent d'adapter le système fiscal (v. Focus 1 de la Notice 9) à cette mutation en profondeur de l'économie en modifiant la fiscalité indirecte et en créant un prélèvement nouveau, sur le modèle de celui que suggère le rapport Collin-Colin, de façon à ramener une partie des rentes issues du numérique dans le circuit de socialisation financière des activités économiques opérée par l'impôt. Il s'agit aussi d'introduire des outils de régulation de ces activités.

- Une économie financiarisée qui fragilise l'économie réelle. Depuis la fin des années 1980, la conjoncture a été marquée par la récurrence des crises financières, celle de la fin des années 2000 ayant eu des conséquences particulièrement graves. Cette financiarisation s'est développée en s'appuyant sur la dérégulation des marchés financiers et échappe aussi à l'impôt, en particulier grâce au développement des paradis fiscaux (v. Focus 1 de la Notice 10). La lutte contre ces entités est donc indispensable, mais aussi sans doute la concrétisation des projets de taxe Tobin (v. Notice 11).

- Une économie confrontée à la menace environnementale produite par les activités humaines et plus particulièrement le passage au capitalisme industriel. La menace environnementale s'exerce directement à un niveau transnational et réclame des solutions dépassant les limites des frontières nationales. La fiscalité environnementale qui constitue l'une des réponses à ce défi majeur reste encore aujourd'hui trop faiblement développée (v. Focus 2 de la Notice 9).

Rendre plus juste le partage de la charge fiscale

Les transformations qui ont modifié le système fiscal français depuis la fin des années 1980 en ont largement affecté le profil redistributif. La baisse des taux marginaux de l'IRPP, la création de nouveaux prélèvements proportionnels [19], CSG et CRDS notamment, et l'expansion des dépenses fiscales ont contribué à marginaliser la progressivité et à réduire la redistributivité du système fiscal. Cette évolution a été accentuée par une modification concomitante de la distribution primaire du revenu des ménages, qui en a aggravé l'inégalité depuis le début des années 2000. Ce creusement des inégalités s'est réalisé par le bas mais surtout par le très haut de l'éventail des revenus [20].

Plusieurs publications au début des années 2010 font globalement le constat de la dégradation du profil redistributif du système fiscal. Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi montré dans son rapport de 2011 que la progressivité du système de prélèvement a diminué entre 1990 et 2009 [21]. Un rapport de l'Institut de politique publique publié en 2012 [22] montre que si les contribuables ont vu leurs prélèvements baisser dans les dix dernières années, la baisse a été très faible pour les ménages les plus pauvres tandis qu'elle a été importante au sommet de la hiérarchie des revenus. Il ajoute qu'une bonne partie des défaillances de la fiscalité dans ce domaine est liée au caractère massif de l'impact des dépenses fiscales. De fait, si l'on prend en compte l'ensemble des facteurs influençant défavorablement le profil redistributif du système de prélèvement, on en vient à conclure que « le problème aujourd'hui n'est ni de réduire ni d'augmenter les impôts. Il s'agit bien plutôt de les remettre à plat, de mieux les répartir, de les rendre plus simples, plus équitables et plus lisibles » [23]. C'est en fait plus largement la relation entre l'impôt et les facultés contributives qui est ici en cause (v. Focus de la présente Notice).

La réforme fiscale : débats et enjeux

Dans son ouvrage de 1959 [24], Richard Musgrave avait décomposé en trois branches correspondant aux objectifs généraux de la politique budgétaire, le département du budget (équivalent du ministère des Finances en France) qu'il avait imaginé pour étudier l'activité publique et ses conséquences sur l'économie privée. On ne peut aujourd'hui directement dériver les fonctions de l'impôt de ces trois branches, et donc déduire les missions de la politique fiscale des tâches que Musgrave assignait jadis à la politique budgétaire. Il faut en effet tenir compte de l'enrichissement des buts de la fiscalité durant les dernières décennies. On peut cependant établir une taxonomie des fonctions générales de l'impôt dans le cadre desquelles se déploie la politique fiscale.

Le financement des dépenses publiques d'abord, représente pour les praticiens et la théorie classique des finances publiques la principale fonction des prélèvements obligatoires. En conséquence, la politique fiscale a pour vocation de pourvoir au financement de l'ensemble des politiques publiques ayant un support financier. Cela signifie qu'elle doit préserver conjointement le rendement des prélèvements et la stabilité du système fiscal. Enfin, de manière complémentaire, elle doit veiller à la capacité d'adaptation de fiscalité aux fluctuations de l'environnement économique.

La deuxième fonction de l'impôt est la redistribution. Elle vise à corriger les inégalités liées à la distribution primaire des revenus ou des richesses (redistribution verticale) ou opère des transferts fondés sur d'autres critères (redistribution horizontale).

La régulation et la stabilisation de l'activité consistent à contrôler l'équilibre économique, à assurer la croissance et le plein-emploi.

La manipulation des comportements individuels par la mise en œuvre d'incitations fiscales ou de prélèvements spécifiques cherche à encourager les activités productrices d'externalités positives et à décourager celles qui provoquent des externalités négatives. Cette fonction comportementale est de plus en plus souvent activée, soit par la création de prélèvements nouveaux, soit avec la multiplication des dépenses fiscales.

Le système fiscal français connaît, comme on l'a vu précédemment, de plus en plus de difficultés dans l'accomplissement de ces fonctions. Qu'il s'agisse du défaut structurel d'ajustement des ressources aux dépenses publiques, du grignotage des recettes fiscales par des dépenses fiscales dont l'efficacité est fortement contestée, du profil contre-redistributif du système de taxation, ou de l'impact présumé négatif des prélèvements sur la compétitivité des entreprises, les projets de réforme fiscale sont nombreux.

Objectifs généraux et méthodologie de la réforme fiscale

L'impôt ne peut seulement être considéré comme un coût supplémentaire supporté par les agents économiques. La fiscalité vise en effet à l'application par la contrainte des politiques publiques mobilisant les prélèvements obligatoires. Elle permet en particulier à l'État de substituer ses préférences aux préférences privées des contribuables en détournant une fraction de leurs revenus. Mais en soustrayant du pouvoir d'achat aux agents privés, les prélèvements obligatoires modifient aussi la répartition macroéconomique des revenus, influencent l'activité globale et altèrent les comportements économiques individuels.

Ils sont d'abord affectés par les obligations de faire ou de ne pas faire créées par le droit fiscal et social (par ex. obligations déclaratives). Les comportements individuels sont en deuxième lieu modifiés du fait de la rupture provoquée par l'impôt entre le prix payé par les acheteurs (clients ou employeurs) et le prix encaissé par les vendeurs (fournisseurs ou salariés). Cette divergence appelée « coin fiscal » conduit en effet les agents économiques à réarranger leurs décisions d'achats et de ventes pour limiter l'incidence de la fiscalité sur la satisfaction qu'ils tirent de l'emploi de leurs revenus et sur leurs activités économiques[25]. En troisième lieu, les agents économiques cherchent à réduire la charge fiscale qu'ils supportent en la reportant sur d'autres à travers les variables économiques qu'ils contrôlent[26] et peuvent donc manipuler. C'est le phénomène de la translation qui diffuse l'incidence de la fiscalité à travers l'économie. Enfin, pour réduire leur charge fiscale, certains agents adoptent des comportements d'évitement : fraude, évasion ou optimisation fiscales. Il en résulte d'importantes distorsions au sein de l'économie et le transfert final de l'impôt évité sur les agents incapables de s'adonner à ces pratiques, parce que les États subissent d'importantes pertes de recettes qu'ils cherchent à compenser. C'est pourquoi l'évitement pèse sur la croissance.

Les objectifs généraux de la réforme

Pour l'analyse économique de l'impôt trois critères donnent les axes généraux des objectifs vers lesquels doit tendre la politique fiscale, et par conséquent la réforme de la fiscalité qui en est un moment particulier.

L'équité est première car c'est elle qui modèle la structure du système de prélèvement, et donc la stratégie générale des pouvoirs publics[27]. Elle traduit le degré de préférence des pouvoirs publics pour les individus moins bien lotis ou d'autres catégories de population qui se caractérisent par des critères qui ne sont pas liés à leur situation dans la hiérarchie des revenus. Elle s'entend donc sous ses deux dimensions d'équité verticale et horizontale.

L'efficacité désigne le fait de sélectionner les instruments fiscaux qui minimisent les pertes de bien-être. Cela signifie d'une part qu'ils ne déforment pas les choix des agents économiques en dehors de ce qui résulte normalement de la ponction sur leur pouvoir d'achat, et d'autre part qu'ils reposent effectivement sur les contribuables légaux, sans possibilité de report sur d'autres agents. En d'autres termes, il s'agit de réduire l'ampleur des distorsions, ce qui n'implique pas nécessairement d'en réduire le nombre car elles peuvent parfois se compenser. On se rapproche d'un système fiscal efficace avec des impôts dont l'assiette est la plus large possible et les taux peu élevés. Par ailleurs, la fiscalité peut contribuer à améliorer l'efficacité globale du système économique, soit en luttant contre les externalités[28] négatives, soit en favorisant les externalités positives. Les taxes environnementales par exemple appartiennent à la première catégorie, les dispositifs fiscaux encourageant la recherche à la seconde.

L'efficience conditionne les processus de taxation. Elle était jusqu'à une période récente relativement négligée dans les modèles économiques, mais l'ampleur de l'évitement et le poids grandissant des règles fiscales ont conduit à de nouvelles recherches. Concrètement, il s'agit de choisir les instruments légaux (prélèvements, pénalités et procédures) qui minimisent les coûts d'efficience, et qui renforcent la conformité fiscale des individus.

La méthodologie de la réforme

Une réforme fiscale vise, sur la base d'un schéma prédéfini, à modifier les dispositifs structurant le système fiscal, de manière partielle ou plus complètement selon les objectifs qui lui sont assignés. L'existence d'un schéma prédéfini suppose l'élaboration préalable d'un modèle de référence définissant les objectifs poursuivis, les moyens employés (en particulier les instruments fiscaux mobilisés) et la trajectoire suivie durant la période de transition. De ce fait, on doit pouvoir évaluer dans quelle mesure les objectifs de la réforme ont été atteints, aussi bien du point de vue des dispositifs structurant le système fiscal que du point de vue de son impact économique et social. Or, pour passer d'un état de la fiscalité à un autre, la réforme provoque des discontinuités. Elle est donc source d'inefficacités temporaires ayant pour conséquence qu'il est parfois difficile de savoir si l'on se rapproche effectivement des objectifs recherchés. La réforme doit à cet égard être comprise comme un processus dynamique qui peut nécessiter des ajustements.

On observe dans la pratique deux types de réformes fiscales. D'une part, les réformes progressives consistent à étaler dans le temps les changements opérés sur les paramètres fiscaux de façon à en amortir les conséquences indésirables ou imprévisibles. D'autre part, les réformes volontairement plus brutales qui visent à introduire une rupture nette dans la fiscalité en espérant qu'elle provoquera un choc psychologique bénéfique au sein des contribuables. Par exemple, la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) adoptée en 2007 procédait de cette dernière démarche.

Praticiens et économistes préfèrent souvent la mise en œuvre de réformes graduelles, car elles permettent d'observer l'impact des modifications et d'opérer les éventuels ajustements qui amélioreront le dispositif. Il reste que, graduelle ou plus brutale, la réforme fiscale se trouve confrontée à des contraintes politiques, administratives et sociales spécifiques et qu'il convient parfois de l'ajuster pour franchir ces obstacles. On peut cependant identifier les conditions d'une réforme souhaitable : elle doit en premier lieu préserver les recettes fiscales de façon à ce qu'elles soient compatibles avec la contrainte budgétaire publique. Elle doit ensuite parvenir de manière évaluable à atteindre les objectifs qui lui étaient assignés. Elle doit enfin être perçue comme socialement bénéfique.

L'indispensable réforme de la fiscalité

Très longtemps, l'argument principal des avocats de la réforme s'appuyait sur l'impératif de justice fiscal et la nécessité de reprofiler le système de prélèvement de façon à le rendre plus équitable. La réforme de la fiscalité locale était également vigoureusement défendue comme l'élément crucial du volet financier de la décentralisation. Mais aujourd'hui, l'obsolescence de la fiscalité française et son inadaptation aux enjeux des mutations du capitalisme rendent cette réforme à la fois urgente et indispensable pour préserver les ressources du modèle social français.

Les leçons des expériences étrangères

Un détour par les expériences étrangères de réforme, en particulier celles qui ont été menées au sein des pays de l'OCDE, est généralement considéré comme l'étape préalable à une réflexion sur la réforme désirable. Très souvent elles peuvent être comprises à partir de la grille de lecture proposée par l'analyse économique standard.

Sans négliger l'importance des spécificités nationales qui les conditionnent, ces réformes ont souvent été adoptées sous la pression des politiques d'ajustement et présentent des caractéristiques communes. C'est notamment le cas de la nette diminution des taux marginaux supé-

rieurs des IRPP et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. En contrepartie, pour en compenser l'impact budgétaire, des mesures visant à l'élargissement de l'assiette de l'IRPP sont intervenues, ainsi que, dans certains pays, un accroissement du poids des prélèvements sociaux. On a également pu constater un élargissement du recours à la TVA avec, durant la période d'adoption, une augmentation des taux. Enfin, parallèlement à la réduction des taux de l'IR, un certain nombre de pays ont limité le champ des dépenses fiscales, ce qui a rapproché les taux effectifs d'imposition des taux théoriques issus du barème. De ce point de vue, la France fait de plus en plus figure d'exception pour son recours intensif aux dépenses fiscales.

Par ailleurs, dans un contexte de stagnation voire de baisse du poids de la fiscalité environnementale dans les prélèvements obligatoires au sein de l'UE, la Suède a introduit en 1991 avec succès une taxe carbone dans son système fiscal, qui est progressivement montée en puissance depuis lors. Outre son impact environnemental direct, une partie de ses recettes a été recyclée sous la forme d'une réduction de l'IR. D'autres pays, essentiellement nordiques ont aussi réalisé des réformes fiscales vertes. Ces dernières expériences montrent que, si les réformes sont conduites dans le souci d'en assurer le caractère acceptable, elles peuvent être mises en œuvre sans grande difficulté.

Échecs et égarements de la réforme

Contrairement à un discours extrêmement convenu sur l'impossibilité de mener des réformes dans notre pays, la France en a connu depuis le début des années 2000 plusieurs vagues. Si certaines d'entre elles ont effectivement représenté des échecs, ceux-ci ne sont pas imputables aux résistances intérieures mais plutôt au fait qu'ont été négligées les contraintes pesant sur toute réforme de la fiscalité et les conditions à mettre en œuvre pour qu'une réforme soit perçue comme désirable. On voit en fait apparaître une forme de processus dans lequel, après l'échec de tentatives mal préparées, la réussite vient finalement de la lecture critique des échecs. Plusieurs domaines cruciaux pour l'efficacité et l'équité du système fiscal sont concernés.

Dans le champ de la fiscalité environnementale, on peut ainsi rappeler l'échec de l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en 2000, puis de la contribution carbone en 2009, toutes les deux censurées par le Conseil constitutionnel. Finalement, une contribution climat énergie à base carbone et venant renchérir les taux de la TICPE a été adoptée avec la loi de finances pour 2014. Elle s'inscrit dans le cadre de la « feuille de route pour la transition énergétique » issue de la conférence environnementale de septembre 2012.

S'agissant de la fiscalité locale, l'échec de la taxe départementale sur les revenus et de la révision des valeurs locatives en 1991 a durablement bloqué toute réforme ultérieure de la fiscalité directe locale des ménages. De la même façon, la transformation de la CSG en 2001, qui devait y introduire des éléments de progressivité, a été bloquée par la censure du Conseil constitutionnel pour défaut de respect de l'égalité des contribuables devant l'impôt. La prime pour l'emploi (PPE) a été créée en substitut de la réforme avortée de la CSG, sans parvenir à la remplacer véritablement ni atteindre les objectifs redistributifs souhaités. C'est la raison pour laquelle sa fusion avec le revenu de solidarité active (RSA) est jugée souhaitable dans de nombreux travaux et rapports [29].

Un contre-exemple est cependant fourni par le succès de la réforme des administrations financières publiques au début des années 2000, qui était le préalable à l'amélioration de l'efficience du processus de taxation. Cette réforme a pris la forme de la fusion des administrations financières publiques et du recours systématique aux nouvelles technologies afin d'améliorer l'information à la disposition des contribuables ou la prévisibilité de l'impôt à payer, et de réduire les contraintes associées aux obligations déclaratives [30]. On est ainsi passé d'une vision purement répressive de l'administration fiscale à une conception de l'administration de service.

L'indispensable réforme de la fiscalité

Réformer la fiscalité dans un contexte d'obsolescence croissante du système fiscal est devenu une exigence que l'on peut difficilement différer sans accentuer la contrainte budgétaire en raison de l'érosion des ressources fiscales. A la fin des années 2000 et au début des années 2010 les travaux sur l'état du système fiscal se sont multipliés, comme on l'a vu précédemment, et donnent lieu à un relatif consensus autour de trois grandes orientations : la fiscalité française est trop faiblement redistributive, pèse trop lourdement sur le travail et insuffisamment sur les ressources naturelles et sur les activités engendrant des dégâts environnementaux [31]. On peut sans doute ajouter à cette liste l'impératif de lutte contre l'évitement fiscal qui provoque des distorsions et un manque à gagner très important pour les budgets publics, mais aussi comme on l'a vu précédemment la mise en œuvre d'une véritable fiscalité du numérique.

S'agissant de la redistributivité du système fiscal, l'alignement en 2013 de la taxation des revenus de titres et des gains sur valeurs mobilières sur le barème de l'IRPP, la création d'une tranche supplémentaire à 45 % ainsi que la disparition de la tranche imposée à 5,5 % sont loin de répondre aux exigences de rétablissement d'une fiscalité des ménages plus juste.

L'allègement des prélèvements sur le travail et l'amélioration de la compétitivité fiscale a donné lieu en 2012 et en 2014 à deux plans successifs. Mais les principales mesures qui en sont résultées, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et les allégements de charges fiscales et sociales des entreprises, prennent le plus souvent la forme d'allégements compensés par le budget de l'État. En d'autres termes il s'agit de dépenses fiscales, qui, outre les graves défauts présentés par ces dispositifs (v. Notice 5), créent des interdépendances croisées entre les administrations publiques dont elles réduisent l'autonomie, et font dépendre plus étroitement l'évolution des ressources publiques des stratégies d'agents privés.

La réforme de la fiscalité directe locale des entreprises en 2010 a certes donné lieu à la suppression de la TP. Mais elle a été remplacée par un agglomérat extrêmement complexe de taxes, incluant une CVAE débouchant également sur un nouveau mécanisme de compensation du manque à gagner pour les collectivités par le budget de l'État.

Enfin, à la fin de l'année 2013, une loi est venue rénover et améliorer profondément le dispositif de lutte contre la fraude fiscale et la délinquance économique et financière (v. Notice 12). Cependant, comme dans les cas de la fiscalité environnementale ou du numérique, la réforme du système de prélèvements doit désormais prendre en compte les dimensions européenne et internationale des questions fiscales. La fiscalité à l'heure du nouveau capitalisme mondialisé doit de plus en plus être envisagée à ce niveau. C'est en assurant l'articulation des niveaux européens voire internationaux et nationaux que la réforme fiscale peut se projeter vers de nouveaux chantiers.

Jean-Marie Monnier

Notes

1. Robert Schnerb, « Quelques observations sur l'impôt en France dans la première moitié du XIXe siècle », *in* Jean Bouvier et Jacques Wolff, *Deux siècles de fiscalité française. XIXe– XXe siècle*, Mouton éditeur, 1973, pp. 71-78.

2. Condorcet (1792, réédition 1847), « Sur l'impôt progressif », *in* O. Zeller, *Collection des principaux économistes,* t. 14, Osnabrück, pp. 566-572 : http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb37355901

3. Le courant physiocrate (« gouvernement de la nature »), illustré principalement par François Quesnay (1694-1774), considère que l'État et les « servitudes seigneuriales » sont des freins à l'économie : toute richesse provient de l'agriculture.

4. Dans le système censitaire en vigueur depuis 1815, seuls les citoyens acquittant un certain niveau d'impôt direct sont dits « actifs » et peuvent voter : cela favorise la bourgeoisie (système des « capacités »). La Révolution de 1848 verra l'instauration d'un suffrage universel direct (masculin), jusqu'au coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte en décembre 1851, établissant le Second empire faisant appel à une logique plébiscitaire.

5. Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt, Livre II, du XVIIe au XXIe siècle*, coll. « Les grandes études historiques », Fayard, 1972, p. 351.

6. *Ibid*. Voir en particulier le chapitre VIII, p. 410 et s.

7. Ce profil de la structure fiscale de l'État est à peine amendé quand on passe à un niveau plus global dans la mesure où, en raison de la technique des centimes additionnels, la structure fiscale locale est dérivée de celle de l'État. *Cf.* Jean Bouvier, « Le système fiscal français du XIXe siècle. Étude critique d'un immobilisme », *in* J. Bouvier et J. Wolff, *Deux siècles de fiscalité française*, *op. cit.*, pp. 226-262.

8. Patrick Verley, « Équité, efficacité, incidence économique de la fiscalité du XIXe siècle », *in* Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *L'impôt en France aux XIXe et XXe siècles*, 2006, pp. 49-66.

9. Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, 1992, pp. 244-245.

10. La technique des centimes additionnels a très longtemps permis de procurer des ressources fiscales aux collectivités locales. Celles-ci ne disposant pas de ressources propres, les impôts d'État étaient utilisés en majorant leurs taux de pourcentages supplémentaires (les centimes additionnels) dont les recettes leur étaient dévolues. Après la suppression des « quatre vieilles », le principal de ces contributions a été maintenu fictivement pour permettre le calcul des centimes additionnels. Ce système a subsisté jusqu'en 1959, la superposition des taxes aujourd'hui utilisée pour la fiscalité directe locale en étant l'héritière.

11. Supprimé pendant deux années, il est restauré en 1989 sous la forme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

12. Arnaud Lechevalier, « Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre », *Revue française d'économie*, vol. XII, no 2, printemps 1997, pp. 97-132.

13. Le principe de non-affectation des recettes à des dépenses particulières constitue l'une des règles fondamentales des finances publiques. Le développement dans les années 1990 de la technique des exonérations de cotisations sociales, compensées par des impôts affectés aux budgets sociaux a durant plusieurs années été une entorse grave au droit budgétaire. Cette situation a été régularisée avec la LOLF en 2001 (v. Notice 3). En particulier l'article 2, alinéa 2 LOLF dispose que « les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui ». Cela vise explicitement l'affectation d'impôt à des personnes morales de droit public autres que l'État, comme les ASSO.

14. Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, pp. 163-164 : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2014_00.pdf

15. *Cf.* OCDE, *Lutter contre l'érosion des bases d'imposition*, Éditions OCDE, 2013 ; *id., Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, Éditions OCDE, 2013.

16. E. Kranklader, « Où fait-on ses courses ? », *INSEE Première*, no 1526, décembre 2014.

17. P. Collin et N. Colin, *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, janvier 2013 : http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique_2013.pdf. Le travail gratuit des internautes s'apparente à une forme spécifique du « travail du consommateur » qui bouleverse les frontières du travail au-delà du numérique. *Cf.* M.-A. Dujarier, *Le travail du consommateur*, La Découverte, 2008.

18. *Cf.* C. Anderson, *Makers. La nouvelle révolution industrielle*, Pearson-France, 2012 ; M. Nernri, « Demain, l'Internet des objets », France Stratégie, *La note d'analyse*, janvier 2015, no 22 : http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/notes_danalyse_22.pdf

19. On sait cependant que la différenciation des taux de la CSG selon la nature des revenus et son assiette très large produisent en retour une forme de progressivité indirecte, mais elle est atténuée par rapport à ce que pourrait donner un impôt visant explicitement à la progressivité.

20. C. Houdré, N. Missègue, J. Ponceau, « Inégalités de niveau de vie et pauvreté », in INSEE, *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2013*, pp. 9-29.

21. CPO, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, 2011 : http://www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/Prelevements-obligatoires-sur-les-menages.-Progressivite-effets-redistributifs

22. Institut de politique publique (A. Bozio, R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille, O. Meslin), *Fiscalité et redistribution en France*, 1997-2012, 2012 : http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2011/11/fiscalite-redistribution-rapport-IPP-mars2012.pdf

23. C. Landais, Th. Piketty, E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, coll. « La République des idées », Le Seuil, 2011.

24. R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.

25. Dans la littérature économique théorique, on dit que l'impôt provoque une perte de bien-être que les agents économiques cherchent à réduire. Mais cette perte de bien-être dépasse la seule ponction sur le pouvoir d'achat privé parce que les agents économiques ne parviennent pas à s'adapter parfaitement et que la combinaison de leurs réactions va au-delà de la simple compensation du coin fiscal.

26. Par exemple le prix de produits qu'ils vendent ou les loyers des logements qu'ils donnent en location…

27. Dans la littérature théorique, c'est l'équité qui conditionne la forme générale de la « fonction objectif » que l'État maximise.

28. On parle d'externalités ou d'effets externes pour qualifier les conséquences de l'activité d'un agent économique sur le bien-être d'au moins un autre agent sans que ces conséquences transitent par le marché. Les conséquences bénéfiques sont appelées économies externes ou externalités positives : la recherche fondamentale ou l'enseignement produisent des externalités positives. Les conséquences nuisibles sont appelées externalités négatives ou déséconomies externes : la pollution industrielle, le bruit autour d'un aéroport produisent une dégradation de la qualité de l'environnement, et par conséquent des déséconomies externes. Les coûts ou les bénéfices des externalités sont donc supportés ou bénéficient à d'autres que ceux qui les produisent par leur activité.

29. Voir en particulier C. Sirugue, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, La Documentation française, 2013.

30. La mise à la disposition des contribuables d'un moteur de calcul de l'impôt sur le site impot.gouv.fr, la déclaration pré-remplie, ou la possibilité de remplir sa déclaration en ligne participent de ce mouvement.

31. J. Le Cacheux, « Soutenabilité et justice économique. Finalités et moyens d'une réforme fiscale », *in* G. Allègre et M. Plane (dir.), *Réforme fiscale, Revue de l'OFCE*, n° 122, avril 2012, pp. 15-34.

Focus

Facultés contributives et progressivité du système fiscal

Dans un rapport de 1993, le Conseil constitutionnel a affirmé le caractère constitutionnel de la progressivité de l'impôt sur le revenu, s'appuyant pour cela sur l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » La notion de faculté contributive [1], centrale dans cette définition, reste assez peu discutée par les économistes, et généralement assimilée à celle de revenu. La première section essaye d'élargir cette réflexion et de proposer des éléments de définition. On présente ensuite deux évaluations relativement récentes du système de prélèvements. Enfin, une dernière section reprend une méthode explicitement fondée sur une définition des facultés contributives pour fournir quelques repères concrets sur le caractère plus ou moins progressif du système fiscal.

Comment définir les facultés contributives ?

La définition des facultés contributives soulève deux grandes questions. Premièrement, quel est le champ des ressources à prendre en compte pour appréhender ces facultés et les mesurer ? Et deuxièmement, comment définir les critères d'équivalence permettant de comparer les facultés contributives de ménages n'ayant pas les mêmes besoins ?

• La première question est souvent tranchée en considérant que le revenu monétaire constitue une définition satisfaisante de la faculté contributive. En réalité, il s'agit là d'une vision réductrice, notamment parce que le patrimoine contribue aussi au niveau de vie des ménages. La propriété du logement en fournit un bon exemple : avec un même revenu monétaire deux personnes seules n'ont pas la même capacité contributive si l'un doit s'acquitter d'un loyer pour se loger et l'autre non, parce qu'il est propriétaire de son logement. Ce qui justifierait d'inclure dans les facultés contributives l'équivalent monétaire de ces « loyers imputés », selon le terme de la Comptabilité nationale. On pourrait même avoir une vision encore plus large en considérant la consommation potentielle totale, intégrant non seulement les flux de revenus annuels, mais l'équivalent revenu annuel (ou la rente viagère) correspondant à la valeur nette du patrimoine total détenu [2].

Cela montre que la définition de la capacité contributive ne peut se limiter aux seuls revenus monétaires et doit s'articuler à une réflexion sur la taxation du patrimoine et des revenus, monétaires ou non, qu'il procure. Dans un monde où le patrimoine résulterait uniquement de l'accumulation par l'épargne des revenus du travail, cette question de la taxation du capital ou de ses revenus serait sans objet. Taxer le capital aboutirait, dans cette représentation idéalisée du monde, à une double taxation. Mais l'on sait qu'une part non négligeable du patrimoine provient de l'héritage et que celui-ci n'est jamais intégralement taxé. Ce qui justifie de prendre en compte – au moins en partie – le patrimoine dans la définition des facultés contributives.

• La seconde question porte sur la façon de traiter inégalement des situations inégales résultant de différences dans la composition et la taille des ménages. Elle renvoie plus précisément à deux autres questions portant :

– d'une part, sur la façon d'imposer les couples ;

– d'autre part, sur la façon de prendre en compte les enfants.

Pour l'imposition des couples, la principale alternative est entre l'imposition séparée et l'imposition conjointe. Une majorité de pays de l'UE pratiquent l'imposition séparée, quel que soit le statut du conjoint (marié, pacsé, concubin). Le barème de l'impôt progressif s'applique alors aux revenus individuels de chacun des conjoints. Ce n'est pas le cas en France où le système du quotient conjugal (QC) est obligatoire pour les personnes mariées ou pacsées. Dans ce cadre, les ressources des deux membres du couple sont additionnées, puis réduites à un équivalent adulte en divisant ces ressources par deux pour appliquer le barème d'imposition. Par rapport à un couple « biactif » avec un même revenu global, un couple où l'un seulement des membres travaille paiera – toutes choses égales par ailleurs – plus d'impôts avec une imposition séparée qu'avec une imposition conjointe. La définition des facultés contributives n'est pas la même dans les deux systèmes.

La prise en compte des enfants peut se faire à travers différents systèmes qui, là encore, définissent différentes normes d'équité. On peut identifier trois principaux mécanismes :

– l'abattement forfaitaire (variable éventuellement selon l'âge des enfants) sur les revenus, pour définir la base taxable et la faculté contributive ;

– le crédit d'impôt : il s'agit d'un système voisin du précédent mais qui joue non pas directement sur la définition de la faculté contributive, mais sur le montant de l'impôt acquitté ;

– le système du quotient familial, appliqué dans de très rares pays dont la France : chaque enfant donne droit à un certain nombre de parts (comme le conjoint éventuel) et le barème s'applique au revenu divisé par ce nombre de parts.

Ces différents mécanismes mettent en œuvre diverses normes d'équité qui aboutissent, explicitement ou non, à différentes définitions des facultés contributives. La pertinence de ces normes d'équité relève d'un débat qui déborde le cadre de ce court texte[3]. On se limitera ici à deux remarques. Le mécanisme de l'abattement forfaitaire, le plus transparent, répond au principe selon lequel une même charge doit se traduire par une même réduction des facultés contributives. Il place tous les enfants sur un pied d'égalité en considérant que leurs besoins sont les mêmes. Le système du QF est, en revanche, plus opaque et l'avantage procuré par chaque enfant s'accroît avec le revenu. Dans le système français, la réduction d'impôt liée à cet avantage est cependant limitée à un plafond qui a été abaissé au fil des années.

Enfin, une dernière question rarement soulevée concernant la définition des capacités contributives porte sur la prise en compte du temps de travail. Toutes choses égales par ailleurs, faut-il taxer de la même façon un même salaire obtenu, dans un cas, avec un mois de travail à temps plein et, dans l'autre, avec une année complète de travail à temps plein ? C'est l'option retenue par le système fiscal français. Pourtant, si l'on définit la capacité contributive en termes d'opportunité et que l'on considère que le loisir (temps non travaillé) contribue au niveau de vie, il serait légitime de tenir compte de ce facteur. C'est d'ailleurs ce qui est fait pour le calcul du crédit d'impôt lié à la prime pour l'emploi (PPE).

La définition des facultés contributives ne relève donc pas de l'évidence, et nécessite de préciser des normes d'équité qui sont généralement peu ou pas discutées.

Deux évaluations récentes du système de prélèvements

La notion de faculté contributive permet de définir deux concepts d'équité :

– l'équité « horizontale » correspond à l'idée que les contribuables ayant une même faculté contributive doivent payer un impôt équivalent ;

– l'équité « verticale » s'intéresse à la répartition de l'impôt en fonction des facultés contributives et débouche usuellement sur l'idée que l'impôt devrait être progressif, c'est-à-dire que – pour une situation familiale donnée ou à revenu équivalent[4] – le taux de prélèvement devrait augmenter avec la capacité contributive.

L'idée qu'un système de prélèvements devrait être progressif peut être justifié de multiples façons. Dans l'approche utilitariste, l'utilité marginale du revenu diminue quand celui-ci s'accroît ; dans ces conditions, un taux de prélèvement croissant avec le revenu se traduit par un « sacrifice » proportionnel égal[5], ce qui légitime l'idée d'impôt progressif.

Les évaluations du système de prélèvements ont pour objet d'analyser la répartition de ces derniers selon ces deux critères d'équité. Ces analyses sont relativement rares, car il faut disposer d'une base de données prenant en compte l'ensemble des prélèvements. Or aucune enquête ne recense l'intégralité des prélèvements acquittés par les ménages. Par ailleurs, les impôts à la consommation sont acquittés à travers les multiples achats effectués par les ménages, et leur calcul nécessite de disposer également d'informations sur la consommation afin de calculer, *ex post*, le montant des taxes payées.

L'évaluation de Landais, Saez et Piketty

C'est à ce travail que se sont livrés Landais *et al.* afin de constituer une base de données complète indiquant, pour un échantillon représentatif d'individus adultes, les revenus perçus et l'intégralité des divers prélèvements acquittés[6]. Le principal intérêt de cette étude est qu'elle fournit des informations inédites sur les très hauts revenus qui sont, pour des raisons de représentativité statistique, très mal couverts par les enquêtes usuelles. Il faut toutefois souligner trois limites importantes de ce travail[7].

- Première limite : avec cette approche individuelle, le champ des adultes comprend nombre de personnes n'ayant aucun revenu ou des revenus très faibles, d'autant que Landais *et al.* raisonnent sur les revenus dits primaires, sans prendre en compte l'ensemble des transferts. Ces personnes sont ainsi écartées de l'analyse, laquelle porte principalement sur un champ restreint à environ 40 % des adultes : les individus de 18 à 65 ans travaillant à temps plein.
- Deuxième limite : alors que la plupart des impôts sont calculés au niveau du foyer fiscal ou correspondent à des dépenses engagées au niveau du ménage (impôts à la consommation), les auteurs les affectent à des individus, mais sans guère expliciter leurs hypothèses. Si bien que les résultats obtenus sont engendrés par une sorte de « boîte noire » dont on a du mal à évaluer la pertinence.
- Troisième limite, peut-être la plus rédhibitoire : en raisonnant au niveau individuel, les auteurs mêlent des individus appartenant à des configurations familiales différentes et dont les besoins – et donc les capacités contributives – sont *a priori* différents. Dans une même classe de revenu, on peut

ainsi retrouver des célibataires et des parents de famille nombreuse.

Sous ces réserves, Landais *et al.* aboutissent au résultat que le système de prélèvements français est très peu progressif, confirmant les résultats d'études anciennes[8]. Cette progressivité s'observe surtout dans la moitié basse de la distribution des revenus, mais elle est quasi inexistante ensuite et, surtout, le taux de prélèvements diminue fortement pour les 1 % d'individus aux plus hauts revenus (v. graphique).

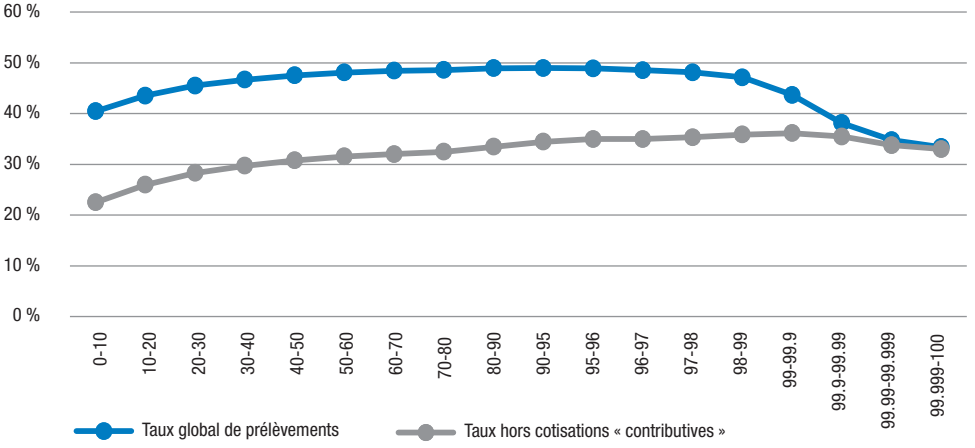
Ce résultat s'explique essentiellement par le fait que Landais *et al.* prennent en compte l'ensemble des prélèvements, y compris l'intégralité des cotisations sociales. Or ce choix est discutable. La comparaison des efforts contributifs n'est en effet véritablement pertinente que si elle porte sur des prélèvements qui ouvrent les mêmes droits à tous. C'est le cas pour les impôts et les cotisations sociales famille et maladie : pour tous ces prélèvements, le champ des droits ouverts est le même pour tous, quelle que soit la contribution versée. Ça ne l'est pas, en revanche, pour les cotisations sociales dites « contributives » (vieillesse, chômage) dont le montant peut varier selon les régimes sociaux, notamment pour la vieillesse, avec des droits sociaux qui peuvent varier d'un régime à l'autre et selon le niveau des salaires et des cotisations[9]. Si l'on écarte ces cotisations « contributives », le constat est bien différent, notamment dans la partie haute des revenus. Le taux de prélèvements s'élève toujours dans la moitié basse de la distribution des revenus, puis continue à augmenter légèrement jusqu'au 9e décile, mais sans baisse notable au-delà. Cela s'explique par le fait que les cotisations sociales « contributives » sont plafonnées (de même que les droits afférents), si bien que leur taux devient très faible pour les très hauts revenus, qui se situent bien au-dessus de ces plafonds.

L'évaluation du CPO

Une autre évaluation du système de prélèvements a été proposée par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans un rapport publié en 2011. Par rapport à celle de Landais *et al.*, l'étude du CPO présente plusieurs différences. Tout d'abord, elle est essentiellement centrée sur les évolutions, et non sur l'évaluation du niveau de progressivité du système de prélèvements à un instant donné. Ensuite, le critère retenu pour approcher la faculté contributive n'est pas le revenu mais le niveau de vie, avec comme unité d'analyse le ménage et non l'individu. Enfin, le CPO intègre dans la plupart des cas les prestations sociales monétaires dites « non contributives[10] en les considérant comme des prélèvement « négatifs ». Dans ce cas, son analyse porte donc davantage sur les effets redistributifs du système de transferts que sur la progressivité du système de prélèvements.

Les résultats produits par le CPO sont présentés en retenant diverses variantes, notamment en ce qui concerne l'incidence fiscale de certains prélèvements comme les cotisations sociales. Si bien qu'il n'est pas aisé d'en résumer les conclusions. Les résultats divergent en effet assez fortement selon le champ des prélèvements et des prestations retenues.

Taux de prélèvements selon le niveau de revenu



Lecture : Les individus sont répartis par classe de revenu croissant, chaque classe étant identifiée par les limites inférieures et supérieures de revenu. La classe 10-20 regroupe les individus dont le revenu est supérieur au premier décile (10e percentile) et inférieur au 2e décile (20e percentile).

Source : Landais et al.

Du côté des prélèvements *stricto sensu*, il ressort clairement des analyses du CPO que l'impôt sur le revenu est devenu beaucoup moins progressif, essentiellement entre 1998 et 2009. Le taux d'effort (impôt/revenu) a diminué entre 1998 et 2009 de près de 4 points pour les 10 % de ménages au plus haut niveau de vie, mais de moins d'un demi-point pour la moitié de ménages aux plus bas revenus. En revanche, le caractère fortement dégressif de la taxe d'habitation a été légèrement atténué, là aussi principalement entre 1998 et 2009. Enfin, pour la fiscalité indirecte (les impôts sur la consommation), le CPO n'observe pas de changement très significatif. Globalement, en prenant en compte ces trois formes de prélèvements, le système d'imposition est devenu moins progressif à partir de la fin des années 1990. Le constat est plus incertain pour les cotisations sociales car le bilan dépend fortement des hypothèses retenues quant à l'incidence des exonérations de cotisations patronales mises en place dans les années 1990. Malgré ces changements, ces cotisations sociales restent dégressives dans le haut de la distribution des revenus. Cela tient principalement, comme on l'a déjà noté, au plafonnement des cotisations sociales dites « contributives ».

Dans sa conclusion générale, le CPO rejoint le constat de Landais *et al.*, à savoir que le système de prélèvements français n'est pas « particulièrement progressif […] ni particulièrement redistributif au plan vertical ».

Une mesure de l'effort contributif

La principale limite des études précédentes est qu'elles ne permettent pas d'évaluer le degré de progressivité de notre système de prélèvements. Si elles fournissent des indications sur le caractère plus ou moins progressif de ce système et la variation de cette progressivité dans le temps, elles ne donnent pas de repères – ou d'indicateurs – permettant d'évaluer si le degré de progressivité peut être considéré comme satisfaisant ou, au contraire, trop faible. Si le taux de prélèvement varie, par exemple, de 10 % pour les plus bas revenus à 20 % pour les plus hauts, il est difficile de se forger un jugement sur le caractère plus ou moins excessif (ou réciproquement insuffisant) de cette progressivité. Dans la pratique, cette difficulté est souvent redoublée par le fait que les taux moyens d'imposition sont calculés par classe de revenus. Car si le taux varie de 10 % à 20 % entre le premier décile et le dernier décile, cela n'a pas la même signification si ces deux déciles extrêmes sont plus ou moins proches ou éloignés. En d'autres termes, la mesure de la progressivité dépend aussi, comme cela a depuis longtemps été souligné, du degré d'inégalité des revenus. Comme le remarquait Suits : « Il n'y a rien d'intrinsèquement régressif dans un impôt à la consommation ou un impôt de capitation. Ces impôts sont régressifs parce que la distribution des revenus est inégalitaire » [11].

Pour essayer de surmonter cette difficulté, on peut reprendre une méthode qui s'appuie de façon explicite sur une définition des facultés contributives reposant sur un principe simple selon lequel l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire [12]. Ce principe permet d'établir une distinction fondamentale entre le revenu des ménages, d'une part, et leurs facultés contributives, d'autre part, ces facultés étant définies comme le montant des revenus qui excède les ressources nécessaires pour vivre. La notion de besoin apparaît donc ici centrale pour définir les facultés contributives, puisque celles-ci sont égales au revenu de chaque ménage diminué des ressources nécessaires pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne. En partant de ce principe et de cette distinction entre le superflu et le nécessaire, on peut observer qu'une façon simple d'obtenir un système progressif consiste, d'une part, à exonérer d'impôt le montant des ressources considérées comme nécessaires [13] et, d'autre part, à taxer à un taux unique le total des autres ressources (les ressources « superflues » qui excèdent ces ressources nécessaires). Le seuil d'exonération des revenus peut être interprété comme un indicateur du degré de progressivité du système de prélèvements, tandis que le taux d'effort contributif (impôt/capacité contributive) peut s'interpréter comme un indicateur de redistribution [14].

Ce schéma d'analyse peut être mobilisé de diverses façons pour éclairer le débat sur l'équité du système de prélèvements. On peut par exemple, comme l'avait fait une étude de l'INSEE [15], fixer *a priori* un seuil de ressources nécessaires pour déterminer la capacité contributive (total des revenus moins les ressources nécessaires) de chaque ménage et calculer ensuite le taux de prélèvement en fonction de celle-ci, ce que l'on peut appeler l'effort contributif des différentes catégories de ménages. En fixant le seuil de ressources nécessaires au niveau du RMI de l'époque, l'INSEE avait ainsi montré que l'effort contributif diminuait tout au long de l'échelle des niveaux de vie, fortement dans le bas de la distribution (pour les 20 % de personnes aux plus bas niveaux de vie), puis plus faiblement ensuite. Compte tenu du très faible niveau du RMI – moins de la moitié du seuil usuel de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian –, ce résultat confirmait le très faible degré de progressivité du système de prélèvements français.

Dans une étude plus récente [16] reprenant des données analogues, mais en fixant le seuil des ressources nécessaires pour définir les capacités contributives

au niveau du seuil de pauvreté à 60 %, il a été montré que la surtaxe envisagée à une époque par le gouvernement sur la partie des revenus d'activité supérieure à 1 M € aurait simplement porté l'effort contributif du millième d'individus aux revenus les plus élevés au niveau de l'effort contributif du contribuable médian. Ce dispositif aurait ainsi permis, de façon temporaire, de donner une certaine réalité au principe d'égalité devant l'impôt.

Pierre Concialdi

Notes

1. Tout au long de ce Focus, on emploie de façon indifférenciée les termes de « faculté contributive » ou de « capacité contributive ».

2. Weisbrod et Hansen avaient proposé un tel calcul pour déterminer la « position économique » des individus. *Cf.* : B. Weisbrod et W.L. Hansen, "An Income-Net Worth Approach to Measuring Economic Welfare", *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 5, Dec. 1968, pp. 1 315-1 329.

3. Guillaume Allègre, « Faut-il défendre le quotient familial ? », *Revue de l'OFCE*, Débats et politiques, 122, 2012.

4. Par exemple, en divisant le revenu des ménages par le nombre d'unités de consommation censé mesurer les différences de besoin entre des ménages de taille et de composition différentes.

5. D'autres critères, non discutés ici, ont été avancés pour définir l'équité d'un système de prélèvements : sacrifice marginal égal, sacrifice absolu égal. *Cf.* Robert Musgrave, *The Theory of Public Finance : a study in public economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

6. C. Landais, Th. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, coll. « La République des idées », Éditions du Seuil, 2011.

7. Pour une critique plus complète et détaillée, *cf.* Henri Sterdyniak, « Une lecture critique de l'ouvrage : "Pour une révolution fiscale" », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2012-02, janvier 2012.

8. Voir notamment le rapport du Conseil des impôts de 1990 dont une synthèse est proposée dans l'article suivant : Gérard Malabouche, « Le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger », *Économie et statistique*, n °241, mars 1991, pp. 31-39.

9. À cet égard, on peut noter que Landais *et al.* ne disent pas comment ils prennent en compte le financement des pensions de retraite des fonctionnaires.

10. Les prestations non contributives englobent essentiellement les prestations familiales (allocations familiales, aides au logement) et les minima sociaux. Les prestations contributives regroupent les allocations versées au titre du chômage de la retraite et des indemnités journalières de maladie.

11. "There is nothing inherently regressive about a sales tax or even a poll tax. They are regressive because income is unequally distributed", D.B. Suits, "Measurement of Tax Progressivity", *American Economic Review*, vol. 67, n° 4, pp. 747-752, 1977.

12. Pierre Concialdi, « Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires », communication aux XIV[e] journées de l'Association d'économie sociale, 15 et 16 septembre 1994, Lille ; Id., « Comment apprécier l'équité face à l'impôt ? », *in* J.-M. Monnier (dir.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Economica, 1999.

13. Ce montant varie bien sûr en fonction des besoins des ménages et de leur configuration familiale.

14. Il s'agit là d'un taux global de redistribution (macroéconomique) et non d'un indicateur de redistribution mesurant l'effet des prélèvements sur les inégalités, qui est un bon indicateur du degré de socialisation des revenus.

15. INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, éd. 1997, première partie.

16. P. Concialdi, « Les "très hauts" revenus : un effort contributif bien plus faible que la moyenne », *La Revue de l'IRES*, n°77, 2013/2.

Notice 9

L'émergence d'une fiscalité globale pour réguler la mondialisation

La fiscalité globale s'imposera à l'ère de la mondialisation, de même que la fiscalité nationale a contribué à la construction des États à partir du XIXe siècle. Jusqu'à maintenant, les gouvernements ont accepté la concurrence fiscale, sacrifiant leurs recettes publiques au profit des firmes transnationales et de leurs stratégies d'optimisation fiscale. La fiscalité globale est devenue d'une grande actualité à la suite de la crise financière internationale de 2008-2009, et de la dégradation des finances publiques nationales qui en a résulté. Les taxes globales peuvent remplir à l'échelle internationale les trois grandes fonctions d'incitation, de financement et de redistribution traditionnellement dévolues à la fiscalité. La mise en place de taxes globales est d'autant plus nécessaire que la mondialisation créée des besoins nouveaux : la nécessaire réduction des inégalités Nord-Sud et entre détenteurs des capitaux et travailleurs, ainsi que la production de biens publics mondiaux tels que la stabilité financière et la maîtrise du climat.

La fiscalité et la monnaie sont les deux piliers de la souveraineté des États. Les systèmes fiscaux actuels ont été conçus au moment où les frontières et les espaces fiscaux coïncidaient avec les territoires nationaux. C'est même la constitution d'espaces juridiques, monétaires et fiscaux qui fut la principale raison de la création des États nationaux, il y a un demi-millénaire. Les États ont longtemps bénéficié d'une grande autonomie dans le choix de leurs politiques monétaires et fiscales. La globalisation contemporaine a profondément transformé l'environnement des politiques nationales, qui ont perdu leur autonomie et leur efficacité du fait de l'ouverture des frontières. La moindre mesure fiscale prise par un pays est susceptible d'agir sur les pays tiers, *via* son impact sur les échanges commerciaux et financiers. Les pays tiers peuvent ainsi tirer profit d'une hausse de la fiscalité décidée par un pays voisin, qui perd alors le bénéfice attendu de sa mesure. Aujourd'hui, l'efficacité des politiques fiscales est ainsi largement conditionnée par les facteurs externes.

Facteurs plaidant pour la mise en place de taxes globales

Les stratégies fiscales des États

Les États ont désormais le choix entre deux types de stratégies. Soit ceux-ci ne coopèrent pas entre eux et jouent le jeu de la « concurrence fiscale » et du « *dumping* fiscal » en baissant leur fiscalité de manière à attirer sur leur sol les capitaux étrangers. Dans ce cas, les pays subissent une érosion de leurs recettes fiscales liée à leurs politiques de surenchère à la baisse. Soit ils parviennent à coopérer entre eux afin de maintenir une pression fiscale homogène, ce qui leur permet de préserver leurs recettes publiques. La coopération fiscale peut prendre deux formes différentes : une harmonisation des politiques fiscales nationales, ou la création de taxes globales communes. En théorie, les deux formes (faible et forte) de coopération aboutissent au même résultat si les pays adoptent des dispositifs fiscaux identiques (bases fiscales et taux d'imposition).

Dans le contexte de la mondialisation néolibérale, les pays ont fait jusqu'à maintenant le choix de politiques fiscales non coopératives. L'une des raisons en est que, par leurs stratégies d'optimisation fiscale à l'échelle internationale, les firmes transnationales (FTN) poussent les pays à jouer le jeu de la concurrence dans le but d'amener une baisse de la pression fiscale qui

s'exerce sur elles. Ce phénomène semble particulièrement vérifié à propos des investissements directs à l'étranger (IDE) : les FTN mettent en concurrence les pays d'accueil en faisant jouer l'argument du « moins-disant fiscal ». Le cas de la zone euro est instructif. Pour éliminer les effets négatifs de l'ouverture des frontières sur la stabilité des taux de change et sur l'efficacité des politiques monétaires nationales, les pays européens – abandonnant leur souveraineté monétaire nationale – ont décidé de créer une monnaie unique et une politique monétaire commune. En revanche, incapables de s'entendre sur une politique fiscale coopérative, ils laissent jouer les mécanismes pervers de la concurrence fiscale, source de déficits budgétaires et de dégradation des politiques publiques. L'absence de politique fiscale commune dans un espace monétaire unifié est ainsi l'une des causes de la crise de l'euro.

Quatre raisons principales militent en faveur d'un système de taxation globale :
– la globalisation accroît l'interdépendance des économies et des finances publiques nationales, ce qui rend nécessaire des politiques communes à l'échelle internationale ;
– les bases fiscales des États nationaux sont érodées par la globalisation ;
– la mondialisation accroît les inégalités fiscales entre les agents économiques mobiles (multinationales, investisseurs, cadres supérieurs) et ceux qui ne le sont pas (salariés, agriculteurs), les premiers bénéficiant d'une moindre pression fiscale ;
– la mondialisation suscite des besoins nouveaux de nature non marchande (biens publics mondiaux), qui doivent être satisfaits et financés au niveau mondial.

Fiscalité et mobilité des facteurs

Les États peuvent d'autant plus efficacement taxer les facteurs de production que ceux-ci sont peu mobiles et que leur base fiscale est peu sensible aux variations du taux de l'imposition. Or l'effacement des frontières nationales, à la suite des politiques de libéralisation, a accru la mobilité de certains facteurs de production, principalement le capital, dont les principaux détenteurs sont les FTN, c'est-à-dire les firmes industrielles, les banques et les investisseurs internationaux. Grâce à leur mobilité, ces acteurs sont en mesure d'optimiser leur politique fiscale en se localisant dans les territoires où la pression fiscale est la plus faible. Les FTN se tournent non seulement vers l'État « mieux-disant fiscal », mais également vers celui qui offre des subventions, ce qui permet de réduire à zéro, voire de rendre négative leur charge fiscale… Les profits de ces grands groupes sont ainsi devenus une cible mouvante échappant de plus en plus à la fiscalité des États. Au total, ces derniers ont vu fondre la base sur laquelle s'appuie leur fiscalité, alors que les multinationales ont élargi l'espace sur lequel elles peuvent minimiser leur fardeau fiscal et maximiser leurs profits.

Les techniques utilisées par les FTN pour échapper à la fiscalité sont nombreuses : la plus radicale est la domiciliation des opérations dans les paradis fiscaux de toutes sortes, ou dans les zones franches. Une autre approche repose sur les manipulations comptables les plus sophistiquées, dont la plus connue est la technique des prix de transfert fictifs entre maison-mère et filiales des groupes.

La globalisation a pour conséquence d'accroître les inégalités fiscales entre les différents facteurs de production en fonction de leur degré de mobilité internationale. Il y a, d'un côté, les agriculteurs et les salariés, détenteurs de la terre et du travail, qui représentent la quasi-totalité de l'humanité. Pour la plupart des travailleurs, se déplacer géographiquement est très difficile en raison d'obstacles évidents, notamment du fait des barrières culturelles, linguistiques et des lois sur l'immigration. Ils subissent généralement, de ce fait, une forte pression fiscale.

À l'opposé, il y a les « castes mobiles » ou les « élites nomades », selon les expressions de Susan George [1] : détenteurs du capital et des connaissances, ce sont les cadres supérieurs qui sont au sommet de la pyramide globale des revenus et qui, du fait de leur forte mobilité, ont une base fiscale très élastique, c'est-à-dire sont en mesure de se déplacer pour échapper à la taxation. La globalisation a ainsi introduit un nouveau clivage parmi les salariés, avec d'un côté ceux qui peuvent se délocaliser pour profiter des écarts de rémunération et de taxation, et de l'autre côté l'écrasante majorité des salariés qui ne peuvent se déplacer pour échapper à la taxation.

Taxes globales et biens publics mondiaux

Une autre raison fondamentale pour envisager la création de telles taxes est que la globalisation engendre des besoins nouveaux nécessitant le recours à l'instrument fiscal au niveau international. Le concept de biens publics mondiaux (BPM) a été forgé pour décrire ces besoins qui s'expriment à l'échelle planétaire et ne peuvent être produits par les marchés en raison de leurs deux caractéristiques principales[2] : aucune personne ne peut être exclue de la consommation d'un bien public (principe de non-exclusion) et l'usage d'un bien public par quelqu'un n'en prive pas les autres membres d'une communauté (principe de non-concurrence entre les consommateurs). L'objectif d'un développement équilibré de la planète ne peut être atteint que si des biens publics tels que la santé, l'éducation et la sécurité font l'objet de politiques définies et financées à l'échelle internationale sur des ressources publiques telles que des taxes globales.

Actuellement, on constate une sous-production de BPM. L'instabilité financière internationale, les pandémies, la criminalité financière, l'insuffisante diffusion du savoir et d'Internet, la dégradation de l'environnement sont le résultat de cette sous-production. Sous l'effet de la globalisation et de l'insuffisante production de BPM, la planète est ainsi devenue instable, inégalitaire et insalubre. Plusieurs raisons expliquent l'insuffisance des BPM : tout d'abord, un problème d'évaluation de leurs coûts et rendements, en raison notamment de l'horizon temporel dans lequel ils s'inscrivent. Ainsi, les politiques de lutte contre l'instabilité financière et la destruction de la biodiversité ont des coûts élevés et des rendements incertains, ne pouvant être évalués que sur le long terme, ce qui décourage les initiatives des acteurs publics. En second lieu, leur insuffisance actuelle provient de leur dimension spatiale : les politiques budgétaires et fiscales des États sont définies sur une base nationale alors que les bénéfices tirés de ces biens profitent très largement à des pays tiers. Une fiscalité globale pourrait jouer un double rôle d'incitation et de financement en faveur des BPM. Ainsi, des taxes carbone globales pourraient décourager les émissions de CO_2 et financer les énergies alternatives afin de préserver la couche d'ozone, qui est un BPM.

Quelles taxes globales ?

L'idée de fiscalité globale a déjà fait l'objet d'un certain nombre de propositions, émanant principalement d'organisations internationales telles que le PNUD et l'UNESCO, mais aussi d'autorités nationales : c'est le cas du rapport Landau en France en 2004[3].

Quelques exemples de taxes globales

Des taxes de quatre types ont été proposées, concernant principalement les domaines de la finance et de l'écologie.

Les taxes sur les transactions financières

Keynes propose cette mesure dès les années 1920, puis la reprend dans sa *Théorie générale* (1936), avec l'objectif de décourager les investissements financiers spéculatifs qui réduisent l'investissement productif. Prolongeant l'intuition initiale de Keynes à l'échelle mondiale, Tobin propose en 1978 de frapper la spéculation internationale, cause de l'instabilité des marchés, en taxant les transactions de change. L'association Attac a repris à son compte en 1998 l'idée d'une telle taxe, en lui donnant le double objectif de lutter contre la spéculation et de collecter des ressources publiques destinées au financement des pays en développement[4]. Avec un volume actuel d'opérations sur le marché des changes de l'ordre de 4 000 Mds $ par jour ouvrable, soit 1 000 trillions $ par an, une taxe de 0,1 % procurerait entre 300 et 600 Mds $ par an, selon son impact sur la spéculation. Les revenus générés seraient supérieurs au niveau actuel de l'aide publique au développement, estimée à 130 Mds $ en 2010.

Les taxes écologiques

Aujourd'hui, on constate que la procédure du marché des droits à polluer organisée par le protocole de Kyoto (1997, entré en vigueur en 2005) a eu des effets très insuffisants sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il serait souhaitable, en complément, de taxer les activités polluantes, en particulier celles qui échappent largement à cette procédure, transports aériens [5] et maritimes, notamment. La taxation a un avantage par rapport au dispositif de Kyoto : elle permettrait de lever des ressources publiques destinées à financer les programmes internationaux pour l'environnement (recherche sur les énergies nouvelles, le recyclage des déchets, production d'eau potable dans les pays en développement…).

Une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés prélevée sur les FTN

L'objectif est de préserver le rendement de la fiscalité sur les sociétés face au comportement d'optimisation fiscale des FTN à l'échelle mondiale (v. Notice 10 et son Focus 2). La technique fiscale est fournie par le système de la taxe unitaire appliqué dans les années 1990, qui consistait à indexer la fiscalité sur le chiffre d'affaires, ou sur la valeur de la production réalisée dans les États où les entreprises exercent leur activité [6]. Le taux de prélèvement serait identique pour l'ensemble des pays participant à ce système.

Une taxe sur les ventes d'armements

Pour être efficace, elle devra s'appliquer à toutes les ventes d'armements (internes et exportations), et englober tous les producteurs d'armement dans le monde.

Conditions politiques et institutionnelles de la taxation globale

Les taxes globales ont suscité des critiques, particulièrement quant à leur faisabilité et à leur efficacité. On objecte d'abord que leur mise en place implique l'existence d'un gouvernement mondial. Mais cet argument n'est pas recevable. Plusieurs formules sont possibles sur la base d'une coopération plus ou moins poussée entre les États, comme l'indique le rapport Landau :
– d'un point de vue juridique, le système peut être plus ou moins contraignant, allant d'un système de cotisations, proche de celui appliqué par les organisations internationales, dans lequel les États « se taxent eux-mêmes », à un traité international définissant les règles d'assiette, de taux et les modes de prélèvement et d'affectation ;
– d'un point de vue financier, la contribution peut transiter ou non par les budgets nationaux : dans ce dernier cas, elle est versée directement à l'institution bénéficiaire (mécanisme appliqué aujourd'hui par l'Union postale universelle) ; elle peut transiter par les budgets nationaux, comme c'est le cas pour les contributions des États au budget de l'UE ;
– du point de vue de la philosophie fiscale : la taxation peut prendre la forme de prélèvements sur les recettes des impôts existants, ou de nouvelles taxes internationales se substituant à des prélèvements nationaux.

Les opposants à la fiscalité globale font valoir un autre argument, dit du « double dividende » (v. Focus 2 de cette Notice), selon lequel la fiscalité internationale ne pourrait atteindre simultanément les deux objectifs qui lui sont généralement assignés : à savoir, agir sur les comportements néfastes (pollution, spéculation) et prélever des ressources fiscales, car, si le dividende comportemental est important, les ressources fiscales seront minimales, et vice versa [7]. Ce type d'argument a une portée limitée car il est malheureusement très peu probable que l'instrument fiscal soit suffisant pour faire disparaître à lui seul ces comportements négatifs au point de réduire à néant les recettes fiscales. Il y a d'ailleurs une contradiction dans l'argumentation des opposants à la fiscalité internationale. D'un côté, ces mesures sont souvent jugées inefficaces en raison de l'évasion fiscale, et d'un autre côté, leurs effets seraient tellement importants qu'ils détruiront la base fiscale !

Une autre objection est l'argument du « tout ou rien », selon lequel une taxe globale ne peut fonctionner que si elle s'applique à tous les pays de la planète : un tel impôt serait victime de

l'évasion fiscale si les agents économiques peuvent y échapper en allant se réfugier dans les pays n'ayant pas signé les accords internationaux qui l'instituent. Il est clair que, pour être efficaces, ces taxes doivent être appliquées par les principaux pays qui sont à l'origine des externalités négatives qu'elles cherchent à corriger. S'agissant, par exemple, des transactions de change (la taxe Tobin), cet argument est contestable : l'expérience montre en effet que ce type de mesure peut être efficace contre la spéculation, même lorsqu'il est mis en œuvre par des pays isolés, comme le démontrent les expériences du Chili et de la Malaisie dans les années 1990. En conséquence, cette taxe pourrait commencer par être mise en œuvre avec profit par un nombre limité de pays. Pour autant, il est clair qu'une taxe globale ne sera pas suffisante pour contrer la spéculation à l'échelle de la planète. D'autres mesures, en particulier l'élimination des paradis fiscaux (v. Focus 1 après Notice 10), seront également nécessaires.

Commencer par instaurer une fiscalité régionale en Europe

L'idée de fiscalité internationale est devenue d'une grande actualité à la suite de la crise financière internationale et des déficits publics importants que celle-ci a suscités. La perspective d'une fiscalité régionale se précise dans l'UE : en février 2013, la Commission a publié un projet de directive de taxation des transactions financières (TTF)[8]. Cette taxe doit être négociée dans le cadre d'une « coopération renforcée », c'est-à-dire une coalition de onze pays volontaires. Ce projet a deux caractéristiques intéressantes. Tout d'abord, la Commission a proposé une nouvelle approche pour lutter contre l'évasion fiscale, concernant à la fois tous les instruments financiers, tous les marchés et tous les acteurs. Celle-ci applique la taxe aux institutions ayant leur siège dans les États membres participants, et aux instruments émis par ceux-ci même lorsqu'ils sont commercialisés en dehors de la zone TTF. En second lieu, la directive propose une base fiscale large, incluant notamment les opérations sur produits dérivés, principaux instruments de la spéculation. La mise en œuvre de la TTF en Europe, en proie à une forte opposition du lobby financier, constituerait une première étape vers une fiscalité globale.

• • • L'instauration de taxes globales est beaucoup plus qu'une question économique et technique. C'est d'abord un choix politique. Ainsi, le Parlement européen avait conclu que « la faisabilité d'une taxe Tobin dépend en fait moins de facteurs techniques et économiques que des développements politiques au niveau international »[9]. Cette analyse vaut pour toutes les contributions fiscales internationales susceptibles d'être créées. Un premier pas très modeste a été réalisé par l'initiative de la France, soutenue par l'Espagne, le Brésil et le Chili, de mettre en place une contribution de solidarité prélevée sur les billets d'avion (2005). Ce qui a donné lieu à une déclaration commune de l'Assemblée des Nations unies reconnaissant en 2005 le besoin de nouvelles sources de financement innovantes pour lutter contre la pauvreté et les grandes pandémies. On peut penser que, sous des formes diverses, la fiscalité internationale accompagnera le processus de mondialisation au XXIe siècle, de même que les premières formes de fiscalité sont allées de pair dans le passé avec la construction des États nationaux.

Dominique Plihon

Notes

1. Susan George, *Le rapport Lugano*, Fayard, 2000.

2. J.-J. Gabas et P. Hugon, « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale », *L'économie politique*, 4e trimestre, 2001.

3. J.-P. Landau, rapporteur, *Les nouvelles contributions financières internationales*, La Documentation française, 2004.

4. Attac, « Taxons la spéculation financières – Des taxes globales pour construire les biens communs de l'humanité », 2010, téléchargeable sur le site france.attac.org.

5. Un projet de « législation européenne » prévoit d'inclure le transport aérien dans le système européen d'échanges de permis de polluer.

6. H. Wachtel, « Trois taxes globales pour maîtriser la spéculation », *Le Monde diplomatique*, octobre 1998.

7. Conseil d'analyse économique, *Gouvernance mondiale,* P. Jacquet, J. Pisani-Ferry J. et L. Tubiana, rapporteurs, La Documentation française, 2002.

8. ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/.../index_fr.htm

9. Parlement européen, *La faisabilité d'une « taxe Tobin » internationale*, Direction générale des études, 2000.

Focus

La fiscalité du numérique

La part croissante du numérique dans l'économie mondiale en général, et dans les processus de production, de distribution et de consommation en particulier, ne peut être interrogée en dehors de toute considération fiscale. En 2012, l'Inspection générale des Finances [1] évaluait à 25 % la part du numérique dans la croissance française entre 1995 et 2000. Pour le célèbre cabinet américain McKinsey [2], la contribution de la filière Internet au PIB français représentait en 2011 près de 60 Mds €. Or l'apparente croissance économique d'un secteur en plein essor soulève de nouvelles interrogations sur la pertinence et l'efficacité des systèmes de fiscalité établis, tant au niveau national que dans les instances européennes et internationales. Ces incertitudes se complexifient dès lors que le périmètre de « l'économie numérique » suscite des débats intellectuels, que les acteurs dominants du numérique, en majorité américains, se développent en Europe sans concurrence, et qu'il se construit, entre les États, un rapport de force politique mettant constamment en tension leur volonté de conserver leur souveraineté fiscale et l'urgence de moderniser les cadres de coopération fiscale internationale.

Le numérique bouleverse les systèmes fiscaux en créant de nouvelles distorsions

En l'état, la littérature académique, par ailleurs encore insuffisante au niveau européen, considère qu'aucune des caractéristiques propres du numérique en tant qu'économie ne justifie d'imaginer une nouvelle fiscalité spécifique à ce secteur. En revanche, l'intégration croissante des activités numériques dans l'économie traditionnelle – en complète transformation et de plus en plus en proie à la concurrence internationale –, et ses impacts en matière de fiscalité, sont l'une des raisons pour lesquelles le débat prend une dimension protéiforme. La question de la fiscalité du numérique ne concerne donc pas uniquement les entreprises nativement numériques, mais l'ensemble de l'économie et des entreprises qui utilisent le numérique pour transformer et adapter leurs modèles de croissance et de développement. Dans ce contexte, le numérique met en exergue des déséquilibres et dysfonctionnements éclairants : une amplification des phénomènes d'optimisation fiscale agressive de la part d'entreprises multinationales (v. Notice 10), une inefficacité croissante de la concurrence fiscale entre États, notamment au sein de l'UE, et la création de distorsions fiscales importantes entre acteurs économiques.

L'amplification des phénomènes d'optimisation fiscale agressive

Le numérique remet tout d'abord en question le cadre fiscal international en amplifiant les pratiques d'optimisation fiscale. Cette technique, qui permet à un acteur de transférer tout ou partie de ses bénéfices dans un État qui propose une fiscalité avantageuse – faible taux d'imposition, exonérations et déductions fiscales profitables – tend aujourd'hui à révéler les limites des modèles de coopération fiscale mis en œuvre au niveau international. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), traditionnellement en charge de définir des cadres fiscaux et d'accompagner les États pour coordonner leurs efforts en matière de fiscalité internationale, en fait le constat dans son rapport dit « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting* [3]) de 2013 : « les normes fiscales internationales n'ont pas évolué au même rythme que les pratiques des entreprises au niveau mondial, en particulier dans le domaine des biens incorporels et de l'économie numérique », si bien que d'une situation de double imposition l'on passe à une double exonération.

Les notions « d'établissement stable », désignant une installation fixe d'activité pour une entreprise et permettant de territorialiser la création de valeur en vue d'en définir l'imposition, et de « cycle commercial complet » justifiant l'imposition d'une activité dans un territoire, deviennent quasiment obsolètes avec le numérique. Par exemple, une entreprise qui installe le siège d'une société dans un État à faible taux d'imposition, et qui offre des prestations de service dans un autre (services marketing), a la possibilité d'échapper à toute imposition dans le second en développant des mécanismes de facturation entre la société installée dans ce dernier et le siège social de l'entreprise où seront taxés les bénéfices réalisés, et ce à moindre taux.

La part croissante des actifs incorporels – marques, brevets – dans les modèles économiques intensifs en technologies de l'information amplifie ce phénomène, et élargit le champ des possibles en matière d'optimisation fiscale. Lors d'un transfert intragroupe, l'entreprise fixe le prix des biens et services échangés selon le principe de pleine concurrence : cela équivaut à appliquer le prix de cet échange comme s'il avait lieu sur le marché entre deux entreprises différentes. Cependant, lorsque sont

échangés des marques ou des brevets, la notion de pleine concurrence dans la fixation du prix de transfert n'est plus pertinente, car l'équivalent sur le marché est inexistant. L'entreprise a donc tendance à surévaluer le prix de transfert, conduisant à une augmentation des coûts – et de fait à une diminution des bénéfices imposables – dans la filiale, et à une augmentation du chiffre d'affaires pour le siège social faiblement imposé dans l'État de résidence. Certaines entreprises vont jusqu'à exploiter les faiblesses de la fiscalité internationale en localisant leurs marques et brevets dans un troisième État, pratiquant une fiscalité nulle. Par des mécanismes de redevances et de licences d'utilisation, les bénéfices sont transférés d'État en État grâce à la présence de holdings pour être ensuite hébergés dans des paradis fiscaux et exemptés de toute imposition.

Concurrence fiscale en Europe et distorsions fiscales entre acteurs du numérique

Si ces pratiques ne concernent pas uniquement les entreprises du numérique ni les multinationales américaines, elles sont exacerbées en Europe et pour les entreprises du numérique par une concurrence fiscale inefficace entre États et une lutte inachevée contre les paradis fiscaux, créant par là-même des distorsions fiscales.

Les disparités entre États en matière d'impôts sur les sociétés (IS) et sur la consommation encouragent les pratiques d'optimisation, concourant à augmenter le manque à gagner pour les États. En 2013, les pratiques fiscales abusives représentaient un coût de 1 000 Mds € pour l'UE et entre 30 et 50 Mds € pour la France (selon différentes estimations). Avec des taux d'IS situés entre 12,5 % (en Irlande, lieu d'installation de nombreuses entreprises du numérique) et 33,1/3 % pour la France, jusqu'à 35 % pour Malte, et des taux de TVA allant de 15 % (Luxembourg) à 25 % (Suède), les entreprises sont naturellement incitées à exploiter la « multi-territorialité » pour minimiser leur charge fiscale.

Si ces différences d'imposition peuvent être justifiées par les États, souverains dans leur politique fiscale, comme des politiques publiques ayant pour objectif d'attirer des capitaux et développer la croissance économique, l'existence, dans certains d'entre eux, de règlementations et d'accords de défiscalisation se révèle plus problématique. Les mécanismes de «double irlandais » et de « sandwich hollandais », décrits dans un rapport du Sénat en 2012[4], sont à l'origine d'importantes pertes fiscales pour l'ensemble des États, y compris les États-Unis. Le double irlandais désigne le schéma qui permet à une entreprise d'être totalement exonérée : la partie américaine de l'entreprise concède ses droits de propriété intellectuelle à une société irlandaise basée aux Bermudes ou dans un autre paradis fiscal pour une redevance très faible (limitant par là-même la charge imposable aux États-Unis). La filiale installée en Irlande, et réalisant l'ensemble du chiffres d'affaires pour l'Europe, est concessionnaire des droits de propriété intellectuelle de la holding basée aux Bermudes, cette fois facturée au montant le plus élevé possible pour permettre à la filiale irlandaise de ne déclarer aucun bénéfice, puisque le paiement de redevances représente une charge déductible. Ce système est d'autant plus efficace que le droit irlandais exempte d'imposition les redevances de propriété intellectuelle lorsqu'elles sont transférées à l'intérieur de l'UE. Grâce à un traité bilatéral dérogatoire entre les Pays-Bas et l'Irlande, il est possible de créer une société néerlandaise permettant le transit de ces paiements de redevances. Ainsi, ni l'Irlande, ni les Pays-Bas ne bénéficient donc de l'installation de ces entreprises au fort potentiel, puisque près de 99 % de leurs bénéfices sont territorialisés dans un paradis fiscal.

La persistance de ces dysfonctionnements ne pose pas seulement problème entre les États, mais également au sein même du secteur numérique, car elle illustre l'accroissement des distorsions fiscales entre acteurs de la chaîne de valeur. Les phénomènes précédemment décrits bénéficient en effet davantage aux acteurs dits *over the top* (OTT) du numérique – qui distribuent leurs contenus sur le web et sans action des fournisseurs d'accès à Internet, à l'exception des données – qu'aux opérateurs de télécommunications. Une étude menée en 2013 pour la Fédération française des télécommunications[5] évalue les différences d'impôts payés par ces deux types d'acteurs : en 2011, les OTT se sont acquittés de 37,5 M € d'IS, soit 22 fois moins que ce qu'ils auraient pu payer si l'on avait pris en compte le chiffre d'affaires réel réalisé en France par leurs activités, contre 1,2 Md € pour les opérateurs de télécommunications, qui contribuent pour leur part à financer de nombreuses activités, notamment le soutien aux industries culturelles et audiovisuelles, également en pleine transformation de leurs modèles économiques. Dans le même temps, les multinationales disposant d'une plus forte capacité à utiliser l'optimisation fiscale agressive bénéficient d'un taux d'imposition réelle de 8 % en moyenne, contre 35 % pour une majorité des PME, qui ne disposent pas des mêmes outils. Outre la perception d'un système fiscal inéquitable, ces différences de contribution représentent un risque macroéconomique plus large : celui des recettes fiscales disponibles pour que l'État puisse engager des chantiers ambitieux en matière de soutien à l'innovation et d'investissement dans les technologies numériques.

Adapter les règles fiscales à la révolution numérique sans créer de nouvelles inefficacités

Les bouleversements créés par la révolution numérique conduisent les États à s'interroger sur une adaptation de la fiscalité, tant du point de vue du type d'imposition à appliquer, que dans ses modèles de gouvernance à l'échelle internationale et européenne. Les choix des États en la matière doivent cependant résoudre une équation complexe : le numérique représente une source de croissance et de renouvellement de l'économie, et suppose donc des politiques d'accompagnement et de soutien. Dans le même temps, l'évolution des modèles d'affaires, l'accélération des cycles d'innovation, et la mobilité des capitaux qui caractérisent cette économie de flux sont autant de facteurs qui rendent difficile la définition de règles fiscales équitables, efficaces, et stables sur le long terme. L'approfondissement de la recherche académique sur le sujet et la multiplication des efforts en matière de contrôle, de transparence, d'harmonisation et de coordination apparaissent alors comme des préalables nécessaires à l'instauration d'une fiscalité spécifique.

Les risques d'une fiscalité sectorielle spécifique et unilatérale

Depuis quelques années, plusieurs propositions émergent dans le débat public, notamment en France, pour rétablir une forme d'équité fiscale à l'ère du numérique. Certaines approches privilégient la taxation d'un type d'acteurs ou d'un type d'activités. À ce titre, la mise en œuvre d'une taxe sur les activités liées à la publicité en ligne, afin d'imposer à une entreprise de verser un pourcentage faible des investissements réalisés par les annonceurs, ou d'une taxe sur le commerce électronique, visant à imposer à faible taux une entreprise offrant des services d'achat de produits ou services en ligne, ont pu être envisagées en France. Ces propositions ne répondent pas à l'objectif de rééquilibrage fiscal et, dans le paysage actuel, risquent de manquer la cible, en transférant la charge fiscale sur des acteurs déjà soumis à une fiscalité, tout en permettant encore une fois aux entreprises numériques d'échapper à toute imposition. D'autres propositions, telles qu'une taxe au clic, une taxe sur les appareils connectés, ou encore une taxe sur la bande passante, comportent des risques similaires en matière de rendement et d'incidence fiscale. Outre ces considérations, une fiscalité spécifique ne peut être efficace si elle est mise en place de manière unilatérale par un seul État, mais inciterait plutôt les entreprises à délocaliser leurs activités et jouer de la concurrence fiscale.

Une avancée conceptuelle en matière de fiscalité du numérique a récemment été développée en France dans le rapport de Pierre Collin et Nicolas Colin[6], issu d'une mission d'expertise sur le sujet. Le dispositif proposé découle d'une analyse économique sur la structure des marchés créés par le numérique. Sur une plateforme en ligne – moteur de recherche, site d'achat, réseau social, etc. – la valeur est créée et redistribuée selon une logique de marché dit « biface » : par les actions réalisées en ligne, les utilisateurs fournissent des données et produisent un « travail gratuit », qui est ensuite réutilisé par cette plateforme pour fournir à ses clients (annonceurs, pour un moteur de recherche par exemple) des services plus performants et pertinents, qu'elle leur facture. En quelque sorte, la première face du marché, gratuite, sert la deuxième, payante, sans que ne lui soient reversée de la valeur pour la collecte et l'exploitation commerciale des données qu'elle a produites et transférées à la plateforme d'intermédiation. Une taxe sur la collecte et l'exploitation des données personnelles permettrait alors de rééquilibrer la création de valeur. Le rapport suggère ainsi un mécanisme incitatif, comparable aux modèles de fiscalité en matière environnementale (v. Focus 2 après la Notice 9) : au-delà d'un certain seuil d'utilisateurs, la plateforme serait soumise à une taxe calculée selon le nombre d'utilisateurs, avec un tarif unitaire, et pondérée par un facteur d'incitation compris entre 0 et 1 en fonction des bonnes pratiques de cette plateforme en matière de protection des données personnelles, de services de portabilité, et de conditions générales d'utilisation par exemple. Cette analyse innovante a trouvé un écho positif car elle souligne de manière holistique le rôle des données dans la transformation numérique des modèles économique, et pourrait à ce titre s'appliquer à une grande diversité d'acteurs. Des études complémentaires sont cependant nécessaires pour résoudre les interrogations suscitées par cette proposition en matière d'implémentation pratique, de rendement, et de contrôle.

Le renouvellement nécessaire de la gouvernance fiscale à l'ère du numérique

Les risques induits par la mise en œuvre immédiate d'une fiscalité spécifique au numérique – en matière d'équilibre fiscal, de rapports de force dans les négociations internationales, et d'attractivité fiscale – ne doivent cependant pas freiner les États et les organisations internationales à prendre des initiatives pour restaurer une forme d'équité entre États et entre acteurs économiques et anticiper l'impact sur la fiscalité des évolutions futures de l'économie.
Les actions de l'OCDE, mandatée par les pays du G20 pour réformer les normes fiscales internatio-

nales et les adapter, notamment, à la révolution numérique, lancent un signal positif. En effet, le projet BEPS menée par le Centre des affaires fiscales de l'OCDE (v. Focus 2 après la Notice 10) a lancé à la suite de son rapport en 2013 une série de groupes de travail afin de proposer de nouvelles dispositions conventionnelles palliant les dysfonctionnements actuellement observés en matière de territorialisation des bénéfices, de neutralisation des effets des montages hybrides, de rétablissement de règles de prix de transfert, et en partie dus à la transformation numérique. Ces actions, échelonnées entre 2014 et fin 2015, devraient aboutir à la mise en œuvre d'un instrument multilatéral permettant de lutter de manière durable contre les pratiques fiscales dommageables. L'adoption en mai 2014 par le G20 de la nouvelle norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale[7] constitue une avancée significative dans la volonté d'approfondir les règles de transparence auprès des entreprises.

Si en matière de coopération fiscale, le niveau conventionnel constitue la référence, l'accélération et l'amélioration des chantiers européens en matière de fiscalité permettraient aux États de l'UE de peser davantage dans les rapports de forces internationaux. En matière de réglementation fiscale, la réforme des règles de TVA sur le commerce électronique mise en œuvre de manière progressive à partir de janvier 2015 permettra de rétablir certains équilibres : les services fournis par voie électronique par des prestataires de l'UE à des clients non assujettis seront désormais imposables dans l'État membre de destination. Les adaptations « numériques » des règles d'imposition sur les sociétés sont plus complexes à engager au niveau européen, car la souveraineté fiscale des États est davantage remise en question. L'UE engage cependant un certain nombre d'actions pour renforcer ses instruments de contrôle et de coordination. L'enquête menée par la Commission sur les pratiques fiscales de l'Irlande, du Luxembourg et des Pays-Bas témoigne de sa volonté de réduire les effets négatifs de la concurrence fiscale au niveau européen. Enfin, la modernisation de la gouvernance fiscale à l'ère du numérique exige un renouvellement des connaissances et un approfondissement de la recherche académique. Si les contrôles fiscaux au sein même des États se multiplient, les difficultés exprimées par les pouvoirs publics à faire correspondre une assiette et un taux à un nouveau type de revenus appellent à davantage d'échanges entre l'administration fiscale et le monde académique, capable de développer de nouvelles modélisations et de nouveaux concepts en matière d'analyse économique et de fiscalité.

Mathilde Bras

Bibliographie

Commission expert group on the taxation of the digital economy, Report, May 2014 : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/good_governance_matters/digital/report_digital_economy.pdf

Mission de comparaisons internationales sur la lutte contre l'évasion fiscale via *les échanges économiques et financiers intra-groupes*, Note de l'Inspection générale des finances, mars 2013 http://www.economie.gouv.fr/files/2013-note-IGF-evasion-fiscale.pdf

Avis sur la fiscalité du numérique, Conseil national du numérique, septembre 2013 http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2013/09/CNN-avis-fiscalit%C3%A9-num%C3%A9rique-fran%C3%A7ais.pdf

Rapport de concertation sur la fiscalité du numérique, Conseil national du numérique, septembre 2013 http://www.cnnumerique.fr/wp-content/uploads/2013/09/RapportFiscaNum-webv2.pdf

L'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international, rapport d'information présenté par Pierre-Alain Muet, Assemblée nationale, juin 2014 http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2023.pdf

Taxation of the digital economy: a survey of theoretical models, Final report, February 2015 : https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ficalite_du_numerique_9_mars_13_h.pdf

Notes

1. *Le soutien à l'économie numérique et à l'innovation*, Rapport de l'Inspection générale des Finances, janvier 2012 http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2012/2011-M-060-02.pdf.

2. *Impact d'Internet dans l'économie française*, étude McKinsey pour le ministère de l'Économie, mars 2011, http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-mckinsey-company.pdf

3. Travaux de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (groupe BEPS), Rapport et plan d'action http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-rapports.htm

4. *La fiscalité numérique*, Rapport d'information de Philippe Marini, Sénat, juin 2012 http://www.senat.fr/rap/r11-614/r11-6141.pdf

5. *Étude comparative internationale sur la fiscalité spécifique des opérateurs télécoms et schémas d'optimisation fiscale des acteurs* Over the top, Présentation de synthèse, Greenwich Consulting pour la Fédération française des télécoms, avril 2013, http://www.fftelecoms.org/sites/fftelecoms.org/files/contenus_lies/1304.12_-_etude_greenwich_2013_-_francais_1.pdf

6. Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, Pierre Collin et Nicolas Colin, janvier 2013, http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-fiscalite-du-numerique_2013.pdf

7. *Norme OCDE d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale*, mai 2014, http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/normedechangeautomatiquedereseignementsrelatifsauxcomptesfinanciersenmatierefiscale.htm

Focus

La fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale ne peut plus être ignorée. En France elle représente aujourd'hui un ensemble complexe et diversifié, qui s'est constitué progressivement et s'est souvent heurté à des obstacles, non seulement politiques et économiques, mais également juridiques. L'ensemble est d'ailleurs loin d'être achevé, et gagnerait à être plus incitatif et davantage en harmonie avec le reste du système fiscal. La fiscalité environnementale doit d'abord être définie. Il sera ensuite possible d'évoquer sa composition ainsi que le cadre juridique dans lequel elle s'insère, et enfin d'en donner quelques illustrations.

Définition

Par rapport aux impôts classiques qui ont pour enjeu premier une finalité budgétaire (exprimée par exemple à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), la fiscalité environnementale – ou fiscalité *de* l'environnement – est traditionnellement définie en doctrine dans une perspective finaliste : c'est celle qui a pour objectif principal la protection de l'environnement. Elle se rattache donc à la fiscalité interventionniste.

Toutefois certaines instances – l'OCDE, l'Office statistique européen, le Conseil des impôts par exemple – préfèrent s'attacher à la fiscalité *liée à* l'environnement, qu'elles définissent par rapport à son assiette : celle qui a un rapport avec l'environnement (ressources naturelles, produits polluants). Si l'ensemble paraît plus objectivement délimité, sa définition est en réalité loin d'être évidente : outre que sont souvent incluses les redevances à proprement parler, on peut constater que, quel que soit le système fiscal, la plupart des taxes ont un objet environnemental (des taxes foncières aux taxes sur l'énergie et les transports). Pour la France, l'ensemble de cette fiscalité *liée* à l'environnement est estimé en 2012 à 40,5 Mds €, soit 2 % du PIB et 4,4 % des prélèvements obligatoires. L'ensemble peut paraître non négligeable mais d'une part, il se situe dans la fourchette basse de la moyenne des pays de l'OCDE, et il faut souligner d'autre part que dans le lot, ce sont les taxes à finalité budgétaire prépondérante (voire exclusive) qui représentent à elles seules 92 % du total, soit les taxes qui pèsent sur l'énergie (comme la TICPE) et les transports (comme la taxe sur les cartes grises).

C'est pourquoi une étude centrée sur la fiscalité *de* l'environnement permet de donner une image plus exacte de la contribution de l'outil fiscal à l'effort national de protection environnementale. Restent deux difficultés, non insurmontables. D'abord, une double finalité – budgétaire et incitative – existe parfois, d'autant qu'elle peut se réclamer de la « théorie » du double dividende (v. *infra* encadré) : il faut alors identifier l'objectif prépondérant. Ensuite, lorsque l'identification de cette (ces) finalité (s) s'avère délicate, le recours aux travaux préparatoires – s'agissant d'une loi – offre d'utiles renseignements.

La « théorie » du double dividende

Cette « théorie » (les guillemets se justifient par le fait qu'il paraît excessif de parler ici d'une « théorie ») développée par certains économistes (*) justifie la création d'écotaxes par un double bénéfice : d'une part l'incitation à des comportements moins polluants ; d'autre part la possibilité de diminuer d'autres prélèvements (souvent, les charges pesant sur le travail) à due proportion. Il est vrai qu'un tel raisonnement permet d'emporter plus facilement l'adhésion de cénacles traditionnellement hostiles à la fiscalité environnementale : il a d'ailleurs permis à plusieurs pays d'Europe du Nord (Finlande, Norvège, Danemark, mais aussi Pays-Bas, Royaume-Uni) d'introduire une véritable taxation du carbone, compensée par d'importantes exonérations des secteurs économiques et sociaux concernés.

Toutefois la poursuite à égalité des deux objectifs semble difficilement réalisable, dès lors que les conséquences de chacun sur la structure interne de la taxe s'avèrent contradictoires. La finalité dissuasive impose en effet une taxe à taux élevé et assiette limitée, tandis que la finalité budgétaire requiert l'inverse : un taux faible et une assiette large (afin de préserver dans le temps l'assiette imposable). C'est pourquoi en pratique – de par sa structure – l'écotaxe privilégiera l'objectif environnemental (avec alors une assiette – la pollution – qui aura tendance à disparaître, pour le grand bien de l'environnement mais au détriment des ressources budgétaires), ou au contraire l'objectif budgétaire (avec à l'inverse une pérennisation de la matière polluante, objet de la taxe).

(*) V. notamment : Conseil d'analyse économique, *Fiscalité de l'environnement*, La Documentation française, 1998.

Composition de la fiscalité de l'environnement

La fiscalité environnementale englobe donc l'ensemble des instruments fiscaux institués avec pour objectif la protection de l'environnement. Cet ensemble s'est constitué très progressivement, de façon ponctuelle au départ : si ce sont les taxes nouvelles qui sont les plus fameuses (souvent de « petites » taxes [1]), ont également été introduites des réductions d'impositions non négligeables [2]. À partir de la fin des années 1990 ont été tentées des réformes plus globales et ambitieuses, mais qui n'ont pas été sans difficultés [3], voire censures de la part du Conseil constitutionnel (v. *infra*).

Du point de vue de la technique fiscale, l'objectif de protection de l'environnement peut être recherché de trois manières. D'abord, il peut s'agir de dissuader tel comportement ou l'usage de tel produit polluant : ceci se traduit alors par la mise en place d'une taxe – appelée parfois écotaxe (exemple de la taxe générale sur les activités polluantes, ou TGAP) – ou bien par des taux plus élevés de taxation. Le recours au principe pollueur-payeur (v. encadré *infra*) vient ici en renforcer le fondement.

Ensuite il peut s'agir au contraire d'encourager tel comportement, ou telle action favorable à l'environnement : ce sont alors les dépenses fiscales qui vont être utilisées, comme le « crédit d'impôt développement durable » qui permet aux contribuables effectuant des travaux d'amélioration de la qualité environnementale de leur logement (isolation thermique par exemple), de bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu pouvant atteindre 15, voire 25 % de leurs dépenses (article 200 *quater* CGI). De telles mesures se retrouvent également pour la taxation des espaces naturels (forêts, espaces protégés…). Indiquons qu'en matière environnementale l'ensemble reste modeste, alors qu'au contraire les dépenses fiscales « anti-environnementales » sont environ dix fois plus lourdes [4]. Ces pistes d'importantes économies budgétaires, conjuguées à un verdissement de la fiscalité restent malheureusement encore fort peu explorées…

Enfin le dernier procédé consiste dans l'affectation de taxes (ou de fractions de taxes) à des actions de protection de l'environnement : le bénéfice environnemental est indirect, mais il peut être important, surtout en période de restrictions budgétaires. Certes nombre de critiques peuvent être faites (absence de transparence, rigidités et gaspillages notamment). Mais plusieurs établissements publics ayant une action importante en matière environnementale sont fortement dépendants de ces taxes affectées – comme le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (avec le droit de francisation et de navigation : art. 223 et s. C. douanes) ou l'ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (avec une fraction de la TGAP).

Le cadre juridique

Il s'est avéré souvent source de censures pour la fiscalité environnementale, que ce soit au plan européen, ou au travers des principes juridiques.

Un cadre européen exigeant

Si la construction communautaire a permis des progrès notables en matière de réglementation environnementale et – au plan financier – la mise en place du système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (GES), la fiscalité environnementale en reste quant à elle à un stade embryonnaire : l'explication tient au fait que – quel que soit le fondement juridique choisi [5] – il faut obtenir l'unanimité. Ceci explique les deux échecs successifs concernant la création d'une écotaxe sur l'énergie (en 1992 et 1995) et des réalisations fort limitées, qui se résument aujourd'hui à une directive du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité [6] : certes, son objet est très général, mais si elle pose l'obligation de respecter certaines règles harmonisées, elle laisse aux États la possibilité d'instituer toutes sortes de régimes de faveur et d'exonérations. Actuellement en cours de révision, elle pourrait à l'avenir comporter deux parties : l'une, fondée sur les émissions de CO_2 et l'autre, sur le contenu énergétique du produit taxé [7]. Néanmoins, encore faudrait-il qu'elle obtienne l'unanimité au Conseil…

Au-delà, le droit européen a pu fonder l'instauration par les États de certaines taxes environnementales (sur les huiles usagées ou l'élimination des déchets), et a également permis une plus grande diffusion du principe pollueur-payeur, affirmé à l'article 191 TFUE (et appliqué par la CJUE, en matière de pollution de l'eau ou de déchets par exemple [8]).

Les principes juridiques : entre obstacles et impulsion

Des principes faisant obstacle à la fiscalité environnementale

La fiscalité de l'environnement doit d'abord respecter les principes classiques qui régissent le système fiscal dans son ensemble. Certains – tel le principe de la légalité de l'impôt – ont pu conduire à des censures dans le passé, mais ils semblent aujourd'hui assez bien respectés.

En revanche un autre principe, également à valeur constitutionnelle – celui de l'égalité fiscale – a déjà conduit à plusieurs annulations de taxes environnementales : les plus retentissantes ont concerné le

projet d'extension de la TGAP à l'énergie en 2000[9], et le projet de contribution carbone en 2009[10]. Dans ce domaine, le Conseil constitutionnel a peu à peu précisé sa jurisprudence.

D'une façon générale il admet la compatibilité entre une taxe dissuasive et le principe d'égalité fiscale[11]. En outre, à l'intérieur de l'écotaxe il autorise les « réductions de taux » ou « tarifications spécifiques justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ». Il admet même des exemptions totales si ces secteurs économiques sont mis à contribution par un « dispositif particulier » (cons. 82).

En l'occurrence le projet de contribution carbone voté dans la LF pour 2010 consistait en une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles, sur la base de 17 € la tonne de CO_2 émis. Mais de nombreuses exonérations étaient prévues, spécialement au profit d'entreprises se rattachant aux « secteurs économiques exposés ». Si nombre d'entre elles font partie du système de quotas d'émission de GES, l'attribution gratuite – jusqu'en 2013 – de ces quotas conduisait à ce que 93 % des émissions de CO_2 d'origine industrielle (hors carburant) soient totalement exonérés de toute contribution. Par conséquent, pour le Conseil, ces régimes d'exemption totale « par leur importance […] sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »[12].

Avec l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ce ne sont plus seulement les dispositions législatives votées et non encore promulguées qui peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, mais aussi les lois déjà en vigueur : à cet égard il faut rappeler que le principe d'égalité se rattache « aux droits et libertés que la Constitution garantit » (art. 61-1, 1er al. C.). Or ce principe – très souvent invoqué en matière fiscale – a d'ores et déjà fondé des saisines relatives à des écotaxes[13].

Des principes en renfort de la fiscalité environnementale ?

Parmi les différents principes proclamés en droit positif, quelques-uns pourraient en revanche venir à l'appui de l'écofiscalité. On peut en premier lieu songer au principe pollueur-payeur, d'abord consacré en droit européen (article 191-2 TFUE). En France il n'a été expressément affirmé que par voie législative : l'article L. 110-1-II-3° du Code de l'environnement le définit comme impliquant que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». La Charte quant à elle est silencieuse à son égard : certes, le devoir de réparation qu'elle proclame est assez proche du principe pollueur-payeur, mais son article 4 n'impose qu'une « contribution » à la réparation des dommages causés à l'environnement.

Certaines dispositions législatives ont repris le principe pour le préciser, mais elles restent bien peu nombreuses. Ainsi dans le domaine de l'eau – et à la suite du droit européen[14] – est posée la règle selon laquelle « les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs » (art. L. 210-1, 3e al. C. env.). En réalité il s'agit plutôt d'un principe « utilisateur-payeur », ce qui n'est pas la même chose car l'utilisation peut être fort peu, ou au contraire très polluante.

En second lieu, certains droits et devoirs présents dans la Charte de l'environnement pourraient contribuer à renforcer, voire améliorer la fiscalité de l'environnement, comme les devoirs de prévention (art. 3), de réparation (art. 4) ou même de conciliation (art. 6). Mais ceci reste encore à l'état de virtualité.

Le principe pollueur-payeur

Ce principe d'origine économique se rattache à la théorie des externalités développée par l'économiste anglais Pigou (*) : le juste prix (d'un bien, d'un service) doit prendre en compte les coûts et bénéfices « externes » (sociaux, environnementaux) en général non pris en compte par le marché. Ainsi la consommation de ressources naturelles (l'air, l'eau) – voire leur dégradation – ont un coût pour la société (au travers de leur reconstitution, de leur remise en état) qu'il faut mettre à la charge du responsable (le pollueur), afin que celui-ci soit incité à un usage plus raisonnable et moins polluant de l'environnement. L'outil fiscal se révèle donc un outil particulièrement adapté à la mise en œuvre de ce principe, même s'il n'est pas le seul (**) : il permet de corriger les mécanismes du marché en intégrant ces coûts pour l'environnement.

Mais le principe a également pour conséquence de prohiber toute aide publique (subvention, exonération fiscale) destinée à compenser la prise en charge des coûts pour l'environnement. C'est pourquoi il a été souvent préconisé par des instances luttant contre les distorsions de concurrence (OCDE, UE).

(*) A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Londres, Mac Millan, 2d ed. 1924.

(**) Les mécanismes de responsabilité permettent également l'application du principe.

Exemples de taxes environnementales

Plutôt que d'évoquer les dernières créations (dont l'introduction d'une composante carbone dans les taxes intérieures sur la consommation d'énergies fossiles [15], ou les aménagements apportés à la taxe sur les véhicules des sociétés [16]), on se focalisera sur deux illustrations, parmi les plus emblématiques [17]. L'une concerne la TGAP, dont l'importance tient moins aux sommes collectées qu'à son caractère fortement symbolique ; l'autre les redevances perçues par les agences de l'eau.

La TGAP

La création de la taxe a été préparée au milieu des années 1990 par diverses réflexions – tant économiques que politiques – s'inspirant des exemples de certains pays d'Europe du Nord : l'idée étant de s'atteler à la construction d'une fiscalité au service de la protection de l'environnement. Si diverses taxes existaient déjà (sur les déchets, les huiles usagées, le bruit) et étaient versées à l'ADEME, il s'agissait de les regrouper et d'en faire un instrument dissuasif, déconnecté du coût de la prise en charge des atteintes à l'environnement. En réalité, l'unité s'est révélée purement formelle (le seul élément véritablement commun étant l'insertion de la TGAP dans le Code des douanes, aux articles 266 *sexies* et suivants), justifiant l'appellation de taxe « à tiroirs » ou « à compartiments », tandis que l'effet dissuasif laissait souvent à désirer.

La mise en place de la TGAP avait été programmée en trois étapes, démarrant dans la LF pour 1999, et avec une montée en puissance progressive. Mais plusieurs obstacles ont entravé le projet : d'abord la censure par le Conseil constitutionnel de l'extension de la TGAP à l'énergie, qui a conduit à l'amputer d'un important volet. Ensuite, le périmètre de la taxe a subi plusieurs évolutions, certaines « composantes » s'en émancipant (taxe sur le bruit ou sur les produits phytosanitaires). Enfin la volonté initiale de mettre fin à toute affectation du produit de la taxe a rapidement été mise à mal, « théorie » du double dividende et besoins de financement aidant.

La taxe – qui n'a cessé de faire l'objet de modifications – comporte aujourd'hui huit composantes : elle porte sur des activités ou produits polluants très variés qui vont des déchets (une distinction étant faite entre les déchets dangereux et les autres) aux matériaux d'extraction, en passant par les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les huiles et lubrifiants, les lessives, les émissions polluantes dans l'atmosphère… et jusqu'aux sacs plastiques ! Si son produit attendu pour 2014 est de 950 M €, l'essentiel provient de la TGAP « déchets non dangereux » et de la TGAP « ICPE ». Enfin, une fraction plafonnée de la TGAP est affectée à l'ADEME (450 M € en 2014). Au-delà des montants, les enjeux résident essentiellement dans les taux qui – malgré certaines améliorations – restent dans l'ensemble insuffisamment dissuasifs : ainsi par exemple l'écart des taux de la TGAP « déchets non dangereux » n'est-il pas suffisamment significatif pour qu'il y ait une véritable incitation au recyclage, plutôt qu'au stockage ou à l'incinération de ces déchets [18].

Les redevances percues par les agences de l'eau

Les agences de l'eau, établissements publics administratifs de l'État créés il y a cinquante ans, ont pour objectif l'amélioration quantitative et qualitative de la ressource en eau au niveau de leur circonscription, le bassin. Leur outil d'action est resté essentiellement l'outil financier et fiscal puisqu'elles perçoivent des redevances – en réalité, des impositions [19] – et les redistribuent sous forme d'aides ou de prêts pour des actions d'intérêt commun au bassin.

Ces redevances, dont le montant total est plafonné par la loi (à 2,3 Mds € chaque année sur la période 2013-2018), doivent appliquer les principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement (art. L. 213-10 C. env.). Elles ont été substantiellement réformées par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 : au départ limitées aux redevances « prélèvement » et « pollution », s'y ajoutent aujourd'hui cinq autres types de redevances (« modernisation des réseaux de collecte », « pollutions diffuses », « stockage d'eau en période d'étiage », « obstacle sur les cours d'eau » et « protection du milieu aquatique »). Les plus importantes du point de vue des montants collectés restent la redevance « pollution » (qui se décompose toujours en une redevance « pollution domestique » et une redevance « pollution non domestique », les deux s'élevant à plus de 1 Md € en 2012) et la redevance « prélèvement » (350 M € en 2012). Mais la réforme de 2006 a permis d'abord de cibler d'autres nuisances ou modifications des cours d'eau (comme celles dues aux barrages ou microcentrales). Elle a également apporté une plus large modulation des taux, afin d'une part de favoriser un usage plus économe de l'eau ; et d'autre part, de tenir compte de l'état du milieu récepteur et du type de polluant.

Il reste que la dérive « mutualiste » du système demeure, que l'ensemble n'est souvent pas assez dissuasif et que d'importants déséquilibres persistent, notamment du côté des activités agricoles [20]. À tel point que le problème réside plus ici dans « l'internalisation des coûts » que dans leur récupération [21].

• • • En définitive la fiscalité environnementale doit encore être améliorée sur de nombreux points [22]. Mais elle doit également être fermement préservée des menaces qui peuvent peser à son encontre, sous prétexte de simplification ou d'allègement de charges, car ses effets concernent le long terme, la préservation de notre avenir à tous.

Sylvie Caudal

Bibliographie

S. Caudal, *La fiscalité de l'environnement*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2014.

G. Sainteny, *Plaidoyer pour l'écofiscalité*, Buchet/Chastel, 2012.

OCDE, *La fiscalité écologique. Profil et pratiques exemplaires des pays de l'OCDE*, Comité pour la fiscalité écologique, 2013.

Fiscalité et environnement, actes du colloque des 10 et 11 décembre 2009, Université Jean Moulin-Lyon 3, *RFFP* n° 114, avril 2011.

Notes

1. Comme certaines taxes parafiscales, introduites dans les années 1980 : sur les huiles usagées, les polluants atmosphériques ou encore les déchets.

2. V., dès 1965, les techniques d'amortissement accéléré pour les entreprises s'équipant de dispositifs d'épuration de l'eau ou de l'air.

3. L'exemple récent (fin 2014) du renoncement par le gouvernement à la taxe kilométrique poids lourds en est une nouvelle illustration : v. Notice 17.

4. *Cf.* par ex. : Comité d'évaluation des dépenses fiscales, *Dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles*, avril 2011 ; Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, octobre 2011.

5. Qu'il s'agisse des compétences générales en matière fiscale (art. 113 TFUE) ou des compétences spécifiques en matière environnementale (lorsqu'elles sont « essentiellement de nature fiscale » : art. 192-2-a TFUE).

6. Directive n° 2003/96, *JOUE* n° L 283, 31 octobre 2003.

7. V. la proposition adoptée le 13 avril 2011 par la Commission : COM (2011) 169.

8. V. not., pour l'eau : CJCE 29 avril 1999, *The Queen, Secr. of State for the env., Min. of Agriculture c/ Standley*, aff. C-293/97, Rec. CJCE I, p. 2603 ; et pour les déchets, CJCE 16 juillet 2009, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura & a. c/ Comune di Casoria*, aff. C-254/08, Rec. CJCE I, p. 6995.

9. CC, déc. n° 2000-441 DC, 28 décembre 2000.

10. CC, déc. n° 2009-599 DC, 29 décembre 2009.

11. Ainsi, le législateur peut établir « des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs » : v. décision préc. cons. 80.

12. *Ibid*.

13. V. not. CC, déc. n° 2010-57 QPC, 18 octobre 2010, *Sté SITA FD* : à propos de la TGAP pesant sur les déchets inertes, dont la constitutionnalité est admise « sous réserve ».

14. Il s'agit de la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

15. Dans la LF pour 2014 (art. 32) est prévue une augmentation progressive du tarif des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (produits énergétiques, gaz naturel, charbon) modulée en fonction des émissions de CO_2 (*op. cit*., p. 122).

16. Qui consistent d'une part en une meilleure prise en compte des émissions de CO_2 (depuis 2012) ; d'autre part dans l'adjonction, par la LF pour 2014 (art. 30) d'une composante « air », destinée à taxer l'impact de plusieurs polluants atmosphériques (oxydes d'azote, particules en suspension…) : *op. cit*. p. 149.

17. Pour une présentation plus systématique, on se permettra de renvoyer à notre ouvrage *La fiscalité de l'environnement*, pp. 91 sq.

18. En ce sens, *cf.* l'avis n° 9 du Comité pour la fiscalité écologique, « Fiscalité des déchets et économie circulaire », 28 juillet 2014 ; et spclt, pp. 6 et s. En ligne sur www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr

19. CC, déc. n° 82-124 L, 23 juin 1982.

20. Où les nitrates ne sont nullement taxés, et où les taux de certaines redevances restent fixés à un niveau trop bas.

21. Comme l'observe M. Lesage, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France*, La Documentation française, juin 2013, p. 126.

22. Et notamment dans le domaine des déchets, où la fiscalité n'intervient pas assez en amont (afin par ex. de dissuader l'emploi d'emballages trop polluants ou volumineux) ni toujours de façon incitative (ainsi de la TEOM pour laquelle on en est seulement à l'expérimentation facultative d'une part incitative assise sur la quantité, et éventuellement la nature des déchets : art. 1522 *bis* CGI). V. l'avis n° 9 du Comité pour fiscalité écologique préc.

Notice 10

L'évitement fiscal

Dans un contexte budgétaire contraint, les augmentations d'impôt décidées au cours des deux dernières mandatures ont entraîné une vive réaction de l'opinion publique, qualifiée par les médias de « ras-le-bol fiscal ». Ce mouvement de contestation de hausses d'impôt jugées excessives s'est accompagné d'une réprobation tout aussi marquée à l'égard des comportements d'évitement fiscal qui font peser l'essentiel de la charge de l'impôt sur les contribuables qui n'ont pas la faculté ou la volonté de se soustraire à leurs obligations. Cette situation appelait, en retour, une réponse politique à la mesure de l'enjeu que représentent les principes de consentement et d'égalité devant l'impôt dans les sociétés démocratiques. Confrontés à la difficulté d'appréhender un phénomène aux multiples facettes, les pouvoirs publics ont œuvré au renforcement de l'arsenal législatif destiné à lutter contre les formes frauduleuses de l'évitement.

Selon la définition attribuée à Gaston Jèze et réécrite par Georges Vedel, l'impôt est un prélèvement pécuniaire obligatoire, requis des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif et en vue de la couverture des charges publiques [1]. En raison de son caractère obligatoire, l'impôt génère un phénomène de résistance qui peut conduire certains contribuables à élaborer des stratégies d'évitement tendant à réduire, voire supprimer la charge fiscale qui pèse sur eux. L'évitement fiscal repose aussi bien sur l'utilisation de moyens légaux qu'illégaux, et se déploie dans les limites d'un État ou à l'échelle internationale. Protéiforme, ce phénomène couvre un large spectre qui va de l'optimisation à la fraude, en passant par l'évasion fiscale.

L'évitement fiscal : une notion aux contours incertains

Le rapport d'information de la commission des Finances sur « L'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international » de juillet 2013 définit ces différents comportements :
– l'optimisation fiscale consiste à réduire sa charge fiscale dans le respect de la réglementation ;
– l'évasion fiscale consiste à utiliser des principes pouvant paraître réguliers dans le seul but de contourner les règles fiscales ;
– la fraude fiscale traduit une violation de la réglementation fiscale.

L'optimisation fiscale ou le choix de la voie la moins imposée

S'agissant de l'optimisation, la Cour de cassation et le Conseil d'État ont constamment réaffirmé le principe du libre choix de la voie la moins imposée, bénéficiant à l'ensemble des contribuables, personnes morales et personnes physiques [2].

Les différentes stratégies d'optimisation mises en œuvre par les entreprises sont fonction de leur taille et de leur degré d'intégration dans la mondialisation des échanges. Engagées dans un processus d'internationalisation croissante, les grandes firmes optimisent leur charge fiscale en multipliant les filiales à l'étranger et, ce faisant, tirent profit des différences de législations entre États (v. Focus 2 après la présente Notice). De plus, en recourant à l'emprunt y compris pour financer leurs investissements productifs et leur croissance externe, elles bénéficient de la déductibilité fiscale des intérêts, laquelle a toutefois fait l'objet d'un plafonnement par la LF pour 2013. En outre, elles peuvent opter pour le régime de l'intégration fiscale qui, par le mécanisme de la consolidation des résultats fiscaux de l'ensemble des sociétés du groupe, leur permet d'imputer les résultats déficitaires d'une société sur les bénéfices des autres sociétés du groupe. En comparaison, les PME, qui ne présentent pas ces caractéristiques, ne bénéficient, le plus souvent, que

de certaines des exonérations et crédits d'impôt prévues pour l'ensemble des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS), tels que le crédit d'impôt recherche ou la taxation au taux réduit des plus-values de cession et de concession de brevets.

Ainsi, la taille et le degré d'internationalisation des entreprises expliquent, pour une large part, les écarts de taux implicites d'imposition des bénéfices, ratios qui mesurent l'impôt rapporté au résultat avant impôt, par rapport au taux normal (34,4 %[3]). Citée par le rapport d'information susmentionné, une étude publiée par la direction générale du Trésor en 2011, réactualisée dans le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF pour 2013, faisait apparaître que les taux implicites d'imposition, applicables respectivement aux micro-entreprises et aux grandes entreprises, étaient de 39,6 % et 24,9 %. Selon les auteurs, le principal facteur expliquant l'écart constaté est la déductibilité des charges financières, qui bénéficie principalement aux grandes entreprises, de sorte qu'il ne permet pas, en tant que tel, de caractériser l'existence de comportements d'optimisation.

Outre les personnes morales, les personnes physiques disposent d'une large palette d'outils d'optimisation fiscale. Y figurent, entre autres, le recours aux dépenses ou « niches » fiscales, qui peuvent prendre la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu (IR), et à des procédés de transmission du patrimoine qui permettent de diminuer sensiblement le montant des droits dus. Dans le cadre des aides fiscales accordées par l'État aux investissements outre-mer, élargies et rendues plus favorables par la loi dite « Girardin » du 21 juillet 2003, les personnes physiques peuvent réaliser des investissements locatifs et productifs dont une partie peut être déduite, sous certaines conditions, du montant de leur IR. Ce mécanisme de défiscalisation, qui a échappé au plafonnement global des niches fiscales, peut, selon la nature des investissements effectués, générer une réduction d'impôt pouvant aller au-delà de 60 % l'année qui suit ces investissements. Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes a proposé sa suppression pure et simple, estimant que ce mécanisme représentait un coût très élevé pour les finances publiques au regard de l'aide apportée au développement économique ultra-marin.

Dans le cadre d'une transmission de patrimoine à leurs proches, les personnes physiques peuvent bénéficier d'un avantage fiscal en inversant la chronologie des opérations de cession et de donation. Ce dispositif consiste à donner des titres à des proches (généralement les enfants) avant leur cession à bref délai par les donataires pour leur valeur au jour de la donation. Dans la mesure où le prix de revient des titres cédés par le donataire est égal au prix de cession, les donataires ne réalisent pas de plus-value sur la cession et, de la sorte, n'ont pas à payer l'IR et les prélèvements sociaux. La donation suivie d'une cession ne donne lieu qu'au paiement des droits de donation, alors que la cession suivie d'une donation a pour conséquence le paiement d'une plus-value de cession et des droits de donation. Le même raisonnement s'applique en cas de transmission de patrimoine immobilier. Cette stratégie d'optimisation fiscale est conforme à la loi, sous réserve du strict respect de la chronologie et de l'absence de réappropriation du prix de cession par les donateurs.

Toutefois, l'optimisation fiscale se heurte à une limite consacrée par le législateur : l'abus de droit. En matière fiscale, celui-ci comporte deux branches : l'abus par simulation et l'abus par fraude à la loi.

- Introduit par la loi du 13 juillet 1925, l'abus de droit par simulation repose, sous couvert de l'utilisation de moyens légaux, sur la dissimulation de la réalité d'une opération, qu'il s'agisse d'actes fictifs ou de montages destinés à masquer une réalité en vue d'éluder l'impôt.

Dans sa séance du 4 avril 2014, le Comité de l'abus de droit fiscal a émis un avis sur un montage consistant en la vente d'un bien immobilier par une tante à son neveu, cette dame ayant, quelques jours après celle-ci, crédité le compte courant d'associé de son neveu, gérant d'une SARL, pour l'exact montant de la vente. Le Comité a estimé que cette opération, dépourvue de toute contrepartie réelle, constituait en réalité une donation déguisée en vente, le prix de cession ayant été intégralement rétrocédé par la tante à son neveu.

• Dégagé par la jurisprudence du Conseil d'État dans un arrêt *Société Janfin* du 27 septembre 2006, et entériné par le législateur à la faveur de la LFR pour 2008, applicable à compter de 2009, l'abus de droit par fraude à la loi, pour être constitué, suppose la réunion de critères cumulatifs codifiés à l'article L. 64 du Livre des procédures fiscales (LPF).

Le premier critère est objectif : il s'agit de la recherche, par le contribuable, du bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, tels que définis par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi (rapports parlementaires, débats en séance publique). S'il respecte la lettre de la loi, le contribuable n'en respecte pas l'esprit.

Subjectif, le second critère traduit l'intention du contribuable : un acte constitutif d'un abus de droit par fraude à la loi n'a pu être inspiré par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles.

Dans sa séance du 22 mai 2014, le Comité de l'abus de droit fiscal a estimé que le changement, par une société, de la date de clôture de son exercice dans le seul but de permettre la purge d'une plus-value de cession immobilière latente, en contournant les dispositions d'une convention fiscale internationale qui prévoyait l'imposition de ces plus-values, et ce à l'encontre des objectifs poursuivis par les signataires de cette convention fiscale, était constitutif d'un abus de droit fiscal par fraude à la loi.

Le caractère hybride de l'évasion fiscale

S'agissant de l'évasion fiscale, elle se situe dans un entre-deux. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), si le contribuable a recours à des moyens légaux, elle entre dans la catégorie de l'optimisation. En revanche, s'il utilise des techniques illégales ou dissimule sa véritable intention, elle s'apparente à de la fraude.

Pour certaines entreprises, l'évasion fiscale peut consister à délocaliser leur marge brute dans les paradis fiscaux *via* des sociétés *offshore*, immatriculées dans un pays dont le propriétaire n'est pas résident, et dans lequel l'activité économique ne s'exerce, en principe, pas. C'est notamment le cas des sociétés de facturation qui interviennent dans la vente ou l'achat de produits pour le compte de sociétés-mères, en facturant les clients de ces dernières. Les revenus tirés de l'activité de ces sociétés-mères sont ainsi localisés dans une juridiction où le taux d'imposition est faible, voire inexistant. Lorsqu'il correspond à une activité économique réelle, ce procédé est *a priori* légal, sauf s'il a pour finalité de réaliser des ventes à prix minoré ou de majorer des achats de manière abusive. Dans ce dernier cas, il s'analyse en un montage frauduleux.

Pour les personnes physiques, l'évasion fiscale peut prendre la forme d'une expatriation. Si celle-ci répond, dans la majorité des cas, à des nécessités d'ordre professionnel, elle peut également traduire la volonté d'échapper à une imposition jugée trop élevée. La fiscalité applicable aux non-résidents leur permet de n'être imposés en France que sur leurs revenus de source française, à l'exception des plus-values qu'ils réalisent à l'occasion de la cession de valeurs mobilières exonérées. De plus, leurs placements financiers sont exonérés d'ISF. En outre, les produits de contrats d'assurance-vie qu'ils souscrivent peuvent échapper au prélèvement forfaitaire libératoire en fonction des conventions fiscales bilatérales conclues entre la France et le pays d'accueil.

La fraude fiscale : un comportement réprimé par la loi

S'agissant de la fraude, son fondement légal se trouve dans le Code général des impôts (CGI) à l'article 1741, et non dans le Code pénal. Elle se définit de manière générale comme la soustraction frauduleuse à l'établissement ou au paiement de l'impôt, en totalité ou en partie, et revêt plusieurs formes :

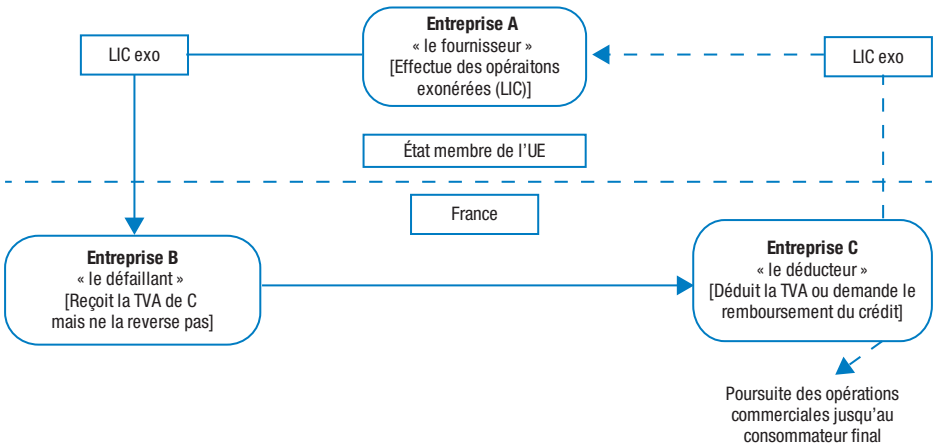
– l'omission volontaire de déclaration dans les délais prescrits ;
– la dissimulation volontaire d'une part des sommes sujettes à l'impôt ;

– l'organisation par le contribuable de son insolvabilité ou l'obstruction, par d'autres manœuvres, au recouvrement de l'impôt ;
– l'utilisation de tout autre procédé frauduleux.

Le délit de fraude fiscale est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 500 000 € et d'un emprisonnement de cinq ans. En matière de fraude à la TVA, les cas plus répandus résultent du mécanisme de la TVA intracommunautaire et empruntent les canaux de l'exonération ou de l'exercice du droit à déduction. En effet, l'opération intracommunautaire se traduisant par un transport de biens entre au moins deux États membres, des fraudeurs sont régulièrement tentés de miser sur les difficultés administratives inhérentes aux flux transfrontaliers pour échapper au paiement de la TVA et/ ou déduire une TVA non effectivement acquittée. La fraude dite « carrousel », qui met en scène plusieurs entités économiques de divers pays (deux ou plus) de l'UE, suppose l'existence d'entreprises éphémères dites « taxis » ayant pour seule fonction d'établir des factures fournisseurs, afin de permettre aux entreprises clientes de récupérer la TVA ainsi facturée, mais non payée à l'État.

La société « taxi » s'abstient de souscrire tout ou partie des déclarations fiscales lui incombant alors que des factures certes litigieuses, car privées de cause économique, ont été émises, et qu'il est établi que la TVA a dûment été facturée à la société cliente. La société cliente du « taxi » va imputer de façon indue sur sa TVA collectée, la TVA déductible afférente à des factures d'achats considérés comme fictifs ou sans cause économique. Ce montage frauduleux entraîne ainsi un préjudice pour le Trésor, qui va être lésé soit d'une partie de la TVA nette due normalement exigible, soit si la société se trouve en situation créditrice, du montant du remboursement de crédit de TVA abusivement demandé par celle-ci.

Schéma de base de la fraude carrousel


LIC exo
Entreprise A
« le fournisseur »
[Effectue des opéraitons exonérées (LIC)]
LIC exo
État membre de l'UE
France
Entreprise B
« le défaillant »
[Reçoit la TVA de C mais ne la reverse pas]
Entreprise C
« le déducteur »
[Déduit la TVA ou demande le remboursement du crédit]
Poursuite des opérations commerciales jusqu'au consommateur final

Source : Instruction fiscale BOI-TVA-CHAMP-30-20-10-20120912.

La société A, située dans un État membre autre que la France, effectue une livraison intracommunautaire à la société (B), établie en France, pour un montant HT de 100 000 €. La société B (société défaillante dite société « taxi »), revend à la société C, également établie en France, pour 100 000 € toutes taxes comprises (soit 83 333 € HT pour un taux de TVA de 20 %), en facturant un montant de TVA qu'elle ne déclare pas, avant de disparaître (la société B peut facturer une marge, le prix HT restera toutefois inférieur au prix normal du marché). La société C va pouvoir imputer (ou se faire rembourser) la TVA facturée par B, soit 16 667 €. La société C a payé un prix HT de 83 333 €, soit 16,7 % de moins que le prix de vente de A à B (qui est en général le prix du marché). Elle bénéficie donc d'un avantage concurrentiel déloyal sur les autres entreprises du secteur, qui se traduit par la capacité d'écouler sa marchandise sur le marché à prix cassé du fait du montage frauduleux.

Lors de la souscription de la déclaration d'IR, le défaut de déclaration des comptes bancaires et des contrats d'assurance-vie détenus à l'étranger est constitutif du délit de fraude fiscale. Les avoirs non déclarés détenus à l'étranger sont généralement localisés directement ou indirectement dans des pays appliquant un strict secret bancaire, ou qui n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires. Les contribuables concernés peuvent néanmoins procéder à la régularisation de leur situation.

Un service de l'administration fiscale dédié à la régularisation

Dans le cadre du traitement par l'administration fiscale des informations contenues dans « la liste HSBC », Éric Woerth, alors ministre du Budget, avait créé un service dédié à la régularisation de la situation des contribuables qui détenaient des avoirs non déclarés à l'étranger. Ouverte du 20 avril au 31 décembre 2009, cette « cellule de régularisation » a concerné 4 700 contribuables (personnes physiques) et permis la perception de 1,2 Md € de droits et de pénalités.

La procédure se déroulait en deux temps : les contribuables devaient, dans un premier temps, déposer un dossier anonyme et dans un second temps, déposer des déclarations rectificatives d'IR et d'ISF. Pour régulariser leur situation ils devaient acquitter, sur la période non prescrite, la totalité des impôts, majorés des intérêts de retard calculés au taux légal, dont elles auraient été normalement redevables si leurs avoirs avaient été régulièrement déclarés. En contrepartie, l'administration acceptait, au cas par cas, de leur remettre une partie des majorations des impositions et des amendes pour absence de déclaration de comptes.

La circulaire ministérielle du 21 juin 2013 dite « Cazeneuve I » a marqué la reprise de la procédure de régularisation par la création du Service du traitement des déclarations rectificatives (STDR), dépendant de la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), composé de 41 agents. Contrairement à la précédente, la nouvelle procédure impose aux contribuables de déposer leurs dossiers en faisant connaître leur identité.

S'inscrivant dans le cadre de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, la circulaire ministérielle du 12 décembre 2013 dite « Cazeneuve II » précise les modalités de calcul des majorations et amendes, fondées sur la distinction entre contribuables « actifs » (par ex. ceux qui ont abondés leurs comptes non déclarés alors qu'ils résidaient fiscalement en France) et « passifs » (par ex. ceux qui ont reçus des avoirs dans le cadre d'une succession ou d'une donation), les majorations et amendes encourues par les premiers étant deux fois supérieures. Les droits et intérêts de retard restent dus en totalité.

La régularisation s'opère par le dépôt de déclarations rectificatives couvrant l'ensemble de la période non prescrite en matière d'IR, d'ISF, mais également, le cas échéant, de droits de succession et de donation. Elles doivent être accompagnées, notamment, des justificatifs bancaires des revenus et des avoirs, des justificatifs relatifs aux montants des avoirs détenus, directement ou indirectement, à l'étranger et des revenus de ces avoirs sur la période régularisée. En cas de succession ou de donation, le dossier doit comporter un justificatif permettant de constater que le compte n'a pas été alimenté postérieurement à la succession ou à la donation. Le contribuable doit également fournir une attestation précisant que son dossier est sincère, et porte sur l'intégralité des comptes et avoirs non déclarés détenus à l'étranger qu'il possède, ou dont il est l'ayant-droit ou le bénéficiaire économique.

Au terme du processus de validation du dossier, une proposition de transaction est adressée au contribuable en vue de confirmer officiellement les termes de la procédure de régularisation. Après signature de la transaction par toutes les parties, le solde des impositions doit être acquitté par le contribuable dès réception des avis d'imposition correspondants.

La cellule de régularisation enregistre des résultats tout à fait significatifs : sept mois seulement après sa création, plus de 15 000 contribuables s'y sont adressé. S'agissant des dossiers d'ores et déjà traités, le gain pour les finances publiques s'élève à un quart des avoirs en moyenne. Au titre de l'année 2014, ce sont 1,91 Md € de recettes qui ont été collectées, dont 900 M € au titre de l'ISF, soit 60 M € de plus que l'objectif inscrit dans la LFR pour 2014.

Entre prévention et répression : le visage janusien de l'administration fiscale

Le civisme fiscal au cœur des mutations de l'administration

La volonté de l'administration fiscale de développer une relation de confiance avec ses usagers est sous-tendue par la nécessité de favoriser le civisme fiscal et, partant, l'acceptation de l'impôt. D'une administration régalienne, elle s'est muée en une administration de services, une transformation accélérée au début des années 2000 à la faveur, notamment, du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les services fournis concernent trois catégories d'usagers : les particuliers, les professionnels et les collectivités.

Afin de moderniser et d'améliorer la qualité de service, l'administration a étendu le recours à la dématérialisation en permettant aux usagers d'accéder à leur compte fiscal en ligne, et de pouvoir ainsi télédéclarer leurs revenus et télépayer leurs impôts.

Généralisé pour les entreprises depuis le 1er janvier 2006, l'interlocuteur fiscal unique a également été mis en place pour les particuliers.

Depuis 2009, l'administration fiscale met en œuvre les engagements du référentiel Marianne, qui a pris la suite du programme « Pour vous faciliter l'impôt » lancé en 2003. À titre d'exemple, elle s'engage à traiter les courriers dans un délai maximum de quinze jours ouvrés et les courriels dans un délai de cinq.

Concernant plus spécifiquement les professionnels, l'administration expérimente, depuis le mois d'octobre 2013, la relation de confiance avec quatorze grandes entreprises. Traduisant l'un des engagements du pacte de responsabilité et s'inscrivant dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), ce dispositif, basé sur le volontariat, est présenté comme un outil visant à renforcer la compétitivité des entreprises en améliorant leur sécurité juridique en matière fiscale[4]. Fondé sur un dialogue contractualisé entre l'administration fiscale et les entreprises, il s'inspire de ce qui existe déjà dans d'autres pays de l'OCDE, à l'instar de l'*Horizontal Monitoring Program* (HMP) mis en place aux Pays-Bas en 2005, et visant les vingt entreprises les plus importantes du pays, ou encore du *Compliance Assurance Process*, aux États-Unis, également centré sur les grandes entreprises.

En pratique, la relation de confiance repose sur un examen annuel, dénommé « revue », des options et obligations de l'entreprise sur l'ensemble des impôts relevant de la compétence de l'administration fiscale en vue de la délivrance d'un avis qui lui est opposable. Elle se déroule dans le cadre d'un protocole signé par les deux parties, qui en définit le cadre juridique précisant les droits et obligations de chacun.

La revue est susceptible de se conclure de plusieurs manières :
– soit, en l'absence de toute divergence d'appréciation, par l'engagement par l'administration de ne procéder à aucun contrôle sur l'exercice révisé (sauf découverte d'agissements frauduleux) ;
– soit par la correction volontaire par l'entreprise dans ses déclarations des éléments identifiés ;
– soit, en cas de désaccord persistant entre l'administration et l'entreprise, par la mise en œuvre de procédures de contrôle ;
– soit enfin par un constat d'échec, qui met un terme à la revue.

L'entreprise comme l'administration peuvent, à tout moment, mettre fin à la revue sans avoir à en préciser le motif. Grâce au retour d'expérience positif des premières relations de confiance, l'administration fiscale a souhaité étendre le dispositif. Le 4 juin 2014, elle a lancé un nouvel appel à candidatures à destination, en priorité, des entreprises de taille intermédiaire implantées sur l'ensemble du territoire national et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 150 M €.

L'évitement fiscal : des estimations revues à la hausse

À la suite de la crise financière, la prise en considération des différentes dimensions de l'évitement fiscal a conduit les institutions à élargir le périmètre servant de base à l'estimation de ce phénomène.

Dans sa communication du 31 mai 2006, la Commission européenne avait, pour sa part, restreint son analyse à la seule fraude fiscale, estimant la perte de recettes fiscales qu'elle représentait de 2 à 2,5 % du PIB.

Le 22 mai 2013, le Parlement européen a adopté le rapport de l'eurodéputée slovène Mojca Kleva Kekuš intitulé « Lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, rapport annuel sur la fiscalité : libérer le potentiel de la croissance économique de l'UE », qui évalue les pertes de recettes potentielles de l'évitement fiscal sous toutes ses formes à 1 000 Mds €, soit un coût annuel d'environ 2 000 € par citoyen européen. Rapportées au PIB 2012 de l'UE, les pertes atteignent ainsi près de 8 %. Selon Martin Schulz, ancien président du Parlement européen, « si toutes ces rentrées fiscales étaient assurées, les dettes publiques de l'Europe pourraient être remboursées en l'espace d'une décennie ».

En France, la même démarche a été suivie par différents auteurs. Le CPO, dans son rapport de 2007 sur la fraude aux prélèvements obligatoires, évaluait les fraudes fiscale et sociale entre 29 et 40 Mds €. Le Syndicat national unifié des Impôts (SNUI) l'estimait, lors de son audition par le CPO en 2006, entre 42 et 51 Mds €. Si ces deux organismes appliquaient une méthodologie quasiment similaire qui consistait essentiellement à procéder par extrapolation des résultats du contrôle fiscal, ils ne tenaient pas compte de l'ampleur de l'évasion fiscale internationale. Tirant les conséquences de cette omission, le SNUI, dans un rapport de janvier 2013, a réévalué entre 60 et 80 Mds € le montant du manque à gagner global pour les recettes fiscales de l'ensemble de ces pratiques illégales. Cette estimation a été citée par MM. Éric Bocquet et Nicolas Dupont-Aignan dans leur rapport d'octobre 2013 sur la lutte contre les paradis fiscaux.

Le renforcement des moyens de l'administration contre la fraude et l'évasion fiscales

En parallèle, afin d'atteindre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale qui, selon le Conseil constitutionnel, découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[5], le législateur a progressivement doté l'administration de moyens de lutte de plus en plus performants contre la fraude et l'évasion fiscales qui, outre qu'elles accroissent le déficit budgétaire, remettent en cause le principe du consentement à l'impôt et portent atteinte au principe d'égalité devant l'impôt, socles du pacte républicain.

Le renforcement de l'arsenal législatif résulte de deux lois emblématiques : la troisième LFR pour 2012 et la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Les mesures de lutte contre la fraude adoptées dans la troisième LFR pour 2012 s'articulent autour de trois axes.

- La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales *via* des comptes bancaires ou contrats d'assurance-vie à l'étranger non déclarés : l'administration dispose désormais de la possibilité de consulter les relevés de comptes des redevables n'ayant pas respecté leurs obligations déclaratives en matière de comptes détenus à l'étranger, sans avoir à engager un contrôle fiscal externe.
- L'amélioration de l'efficacité du contrôle fiscal par l'adaptation des moyens procéduraux aux évolutions informatiques et par l'extension de leur périmètre : les entreprises qui tiennent une comptabilité informatisée ont l'obligation de la remettre à l'administration dans le cadre d'une vérification de comptabilité sous forme dématérialisée, et sous un format lisible. De plus, la procédure de droit de visite et de saisie dans le cadre des perquisitions fiscales est adaptée aux nouvelles technologies, notamment par l'accès aux données figurant sur des serveurs informatiques distants (hébergement en mode *Cloud* ou SaaS[6]). En outre, la procédure de flagrance fiscale, qui permet, dans des situations très frauduleuses, de lutter contre les pratiques d'organisa-

tion d'insolvabilité et de sécuriser le recouvrement de l'impôt, est élargie aux défaillances déclaratives intentionnelles, et étend les saisies conservatoires aux sûretés judiciaires. En 2011, trente procédures de flagrance fiscale ont débouché sur des saisies à hauteur de 1,4 M €.

• Le renforcement de la lutte contre les fraudes les plus complexes mises en œuvre par les professionnels et les particuliers : le champ de compétence de « la police fiscale », qui peut recourir aux techniques spéciales d'enquêtes que sont la surveillance, l'infiltration ou encore les écoutes téléphoniques pour rechercher les éléments de nature à caractériser les fraudes les plus sophistiquées, est étendu aux domiciliations fictives ou artificielles à l'étranger et à toutes les fraudes complexes comportant des manœuvres visant à égarer l'administration, qu'elles aient ou non une dimension internationale[7].

La loi du 6 décembre 2013 renforce les moyens de contrôle de l'administration à l'égard des entreprises et des particuliers et durcit le dispositif applicable en cas de fraude.

• Pour les entreprises, les principales mesures ont trait aux nouvelles obligations déclaratives qui leur sont imposées en matière de documentation de prix de transfert, et à l'institution d'un droit de l'administration de prendre des copies des comptabilités informatisées lors d'un contrôle inopiné. Les prix de transfert (prix des transactions entre sociétés d'un même groupe établies dans des États différents) sont susceptibles de constituer un vecteur d'optimisation fiscale en ce qu'ils peuvent conduire à augmenter l'assiette taxable localisée dans les États où la fiscalité est plus faible, et par là-même à diminuer l'imposition globale du groupe.

Depuis le 1er janvier 2010 les grandes entreprises, dans le cadre d'un contrôle fiscal, ont l'obligation de remettre à l'administration une documentation complète sur leurs politiques en matière de prix de transfert. La loi du 6 décembre 2013 leur impose une nouvelle obligation déclarative, celle de transmettre à l'administration, en dehors de tout contrôle fiscal, une version allégée de leur documentation en matière de prix de transfert dans les six mois de la date limite de dépôt de leurs déclarations annuelles de résultat.

S'inspirant d'une proposition du rapport d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international, la LF pour 2014 prévoit que cette documentation doit contenir les décisions des administrations fiscales étrangères, ou *rulings*, rendues au profit d'entreprises associées de la société soumise à l'obligation d'information. Par ailleurs, afin de se prémunir contre toute modification ou suppression des fichiers comptables informatisés, frauduleuse ou accidentelle, l'administration a désormais la possibilité, lors d'un contrôle inopiné, de réaliser deux copies de ces fichiers, placées sous scellés, l'une qu'elle conserve et l'autre qu'elle remet au contribuable.

• Pour les particuliers, la loi de 2013 élargit le champ du contrôle aux relevés des comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger et non déclarés par le contribuable et qui sont transmis spontanément par des tiers, sans que cet examen constitue le début d'une vérification de comptabilité ou d'un examen contradictoire de situation fiscale personnelle.

Le durcissement du dispositif applicable en matière de fraude comporte plusieurs volets.

• La loi de 2013 crée un procureur de la République financier, placé aux côtés du procureur de la République de Paris, sous l'autorité du procureur général près la Cour d'appel de Paris. Sa compétence *ratione loci* s'exerce sur l'ensemble du territoire national. Sa compétence *ratione materiae* se divise en une compétence concurrente en matière d'atteintes à la probité complexes, de fraude fiscale en bande organisée ou complexe, d'escroqueries à la TVA complexes, de blanchiment de ces délits et une compétence exclusive en matière de délits boursiers. Au regard des moyens dont il dispose, il bénéficiera de l'appui d'assistants spécialisés pouvant également être affectés aux pôles de l'instruction.

• Par ailleurs, la loi de 2013 modifie la définition des circonstances aggravant le délit de fraude fiscale. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 1741 CGI porte à 2 M € d'euros et sept ans d'emprisonnement les peines applicables au délit général de fraude fiscale lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou réalisés au moyen :

– de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ;

– de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;
– de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents ou de toute autre falsification ;
– d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;
– d'un acte fictif ou artificiel ou de l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

Cette répression accrue amène certains auteurs à s'interroger sur le point de savoir si l'ampleur de la fraude, notamment internationale, justifie des mesures de cet ordre. Christian Lopez, maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, considère ainsi que le législateur porte de plus en plus atteinte aux droits procéduraux du contribuable, « dont l'ensemble a mis 50 ans à se construire ». Selon lui, « la France prend des risques en prenant ce type de dispositions. La Cour de Strasbourg pourrait lui reprocher de rompre le fragile équilibre protégé par sa jurisprudence [8]. » Jean-Pierre Lieb, ancien chef du service juridique de la fiscalité à la DGFiP, estime, pour sa part, qu'il fallait « changer de braquet », et que « cette évolution était à la fois logique, mais surtout indispensable ne serait-ce qu'en terme de crédibilité de l'action de l'État [9]. »

Ces débats sont au cœur du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les dispositions ayant pour objet de lutter contre l'évitement fiscal dans toutes ses dimensions. Dans la LF pour 2014, le législateur avait mis à la charge des concepteurs et des promoteurs de schémas d'optimisation des obligations déclaratives dont le non-respect devait entraîner l'application d'une amende de 5 % respectivement égale à l'avantage fiscal procuré par ces schémas, ou au montant des revenus perçus au titre de la commercialisation de ceux-ci. Par ailleurs, le législateur entendait élargir le champ d'application de l'abus de droit par fraude à la loi, en substituant au critère du but exclusivement fiscal d'une opération celui du but principalement fiscal. Mais dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil a censuré ces deux dispositions, la première (cons. 91) au motif qu'elle retenait une définition trop générale et imprécise, alors qu'elle apportait des restrictions à la liberté d'entreprendre, et la seconde (cons. 118) au motif qu'elle ne pouvait retenir une nouvelle définition aussi large de l'abus de droit fiscal.

• • • Pour l'administration, l'enjeu de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales réside principalement dans l'obtention d'éléments d'information de toute nature concourant à la détermination du revenu imposable des contribuables. Compte tenu du recours par certaines entreprises ou certains particuliers à des schémas de plus en plus sophistiqués, le législateur pourrait être amené, à plus ou moins long terme, à transposer au défaut de présentation de certains documents non comptables la procédure d'imposition d'office qui s'applique, lors des opérations de contrôle fiscal externe, en cas de défaut de présentation de la comptabilité. Une telle inversion de la charge de la preuve pourrait s'avérer plus dissuasive que le renforcement des sanctions financières actuellement prévues, notamment en cas de défaut de déclaration de la documentation relative aux prix de transfert ou de refus d'autoriser les agents de contrôle à prendre des copies de documents qu'ils sont amenés à consulter. Il est incontestable que les moyens mis à la disposition de l'administration pour lutter contre les formes frauduleuses d'évitement fiscal constituent autant de contraintes pour les contribuables qui sont, dans leur majorité, compliants. Pour autant, ceux d'entre eux qui s'affranchissent de la loi fiscale ne sauraient valablement se prévaloir des droits et garanties qu'elle octroie aux contribuables de bonne foi.

Lila Maata-Devaux/ Cédric Devaux

Bibliographie

Michel Bouvier, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 12e éd., LGDJ-Lextenso éditions, 2014.

Gunther Capelle-Blancard, Jézabel Couppey-Soubeyran, « Les banques ne paient pas assez d'impôts », *Alternatives économiques*, n° 331, janvier 2014, pp.70-73.

Marie-Christine Esclassan, « Justice fiscale et abus de droit : réflexions sur la dynamique de la notion d'abus de droit en droit fiscal français », *Revue française de finances publiques*, n° 124, pp. 85-94.

Michel Fourriques, « La localisation des bénéfices des sociétés dans des paradis fiscaux : le recours aux sociétés *offshore* », *Petites affiches*, n° 19, 25 janvier 2013, pp. 3-7.

Daniel Gutmann, « De l'optimisation fiscale à l'évasion fiscale : les termes de la controverse », *Banque & stratégie,* n° 322, février 2014, pp. 24-27.

Jean-Marie Monnier, « Les économistes et l'évitement fiscal », *Banque & Stratégie*, n° 322, février 2014, pp. 28-31.

Notes

1. En réalité, le véritable auteur de la définition classique de l'impôt est bien G. Vedel, et bien qu'il affirme l'avoir empruntée pour une bonne part à G. Jèze, son inspirateur serait plutôt Joseph Barthélemy, ministre de la Justice du Maréchal Pétain. Et les éléments de la définition donnée par G. Vedel dans son cours de législation financière 1952-1953 se rapprochent en effet plus de ceux que l'on peut lire sous la plume de J. Barhélemy que de ceux que l'on prête traditionnellement à G. Jèze : selon la définition qu'en donne, en 1941, J. Barthélemy dans son dernier cours de législation financière, « l'impôt est le prélèvement d'argent que l'État exige à titre définitif, sans engagement de restitution et par voie d'autorité ou de contrainte, afin de faire face aux dépenses publiques et sans que l'État fournisse immédiatement et dans la même opération la contrepartie de ce versement. » À titre de comparaison, la définition de G. Jèze diffère de celle qu'on lui attribue, puisqu'il écrit, dans son cours de finances publiques de 1936-1937, que l'impôt est « une prestation de valeur pécuniaire, exigée des individus d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général, et uniquement à raison du fait que les individus qui doivent les payer sont membres d'une communauté politique organisée. » Sur l'origine de la définition de l'impôt, *cf.* O. Négrin, « Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1er janvier 2008, n° 1, p. 139.

2. Le principe d'après lequel toute redevable a le droit de choisir le procédé juridique le moins imposé pour atteindre le but qu'il se propose a été consacré dès 1854 par la Cour de cassation (V. Cass. Req. 19 avril 1932, S. 1933, 1, 321, note Esmein). Le Conseil d'État, pour sa part, s'y réfère dans l'arrêt d'assemblée plénière du 10 juin 1981. Dans ses conclusions, le Commissaire du gouvernement Lobry invoque le principe de la liberté des choix en matière fiscale : « les options entre tel ou tel système sont prévues par le législateur lui-même : on ne saurait donc reprocher aux contribuables d'adopter la solution la plus favorable à leurs intérêts et d'opter ainsi pour le régime fiscal qu'ils estiment le moins lourd ». V. CE, ass. plén., 10 juin 1981, n° 19079, *Dr. Fisc.* 1981, n° 48/49, comm. 2187, concl. Lobry ; *RJF* 9/1981, n° 729.

3. Le taux normal d'IS est la somme de deux éléments : le taux nominal d'IS (33,1/3 %) et la contribution sociale sur l'IS (3,3 % du montant du montant de l'IS).

4. La relation de confiance s'inscrit dans le cadre du plan d'action pour un contrôle citoyen avec les entreprises annoncé par le gouvernement à l'occasion du Comité national de lutte contre la fraude du 22 mai 2014.

5. Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, considérant 52 ; décision n° 2001-457 DC du 27 décembre 2001, considérant 6.

6. Le *Cloud computing* permet à l'entreprise de bénéficier d'une infrastructure informatique complète à distance pour utiliser des applications : basé sur la mutualisation des ressources, il fournit des capacités illimitées, tant en matière de stockage que de bande passante. Le mode SaaS (*Software as a Service*) permet de ne plus installer d'applications sur les serveurs locaux, mais de s'abonner à des logiciels en ligne, pour un prix qui varie en fonction de leur utilisation effective.

7. Créée par un décret du 4 novembre 2010 et rattachés à la Direction centrale de la police judiciaire,

la procédure judiciaire d'enquête fiscale, également dénommée police fiscale, représentait à l'origine un corps mixte de 21 agents comprenant pour moitié des officiers et agents de police judiciaire, et pour moitié des personnels issus des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes. Ses effectifs ont été doublés en 2013, et la loi du 6 décembre 2013 a étendu son champ d'application au blanchiment des infractions prévues par les articles 1741 et 1743 CGI, ainsi qu'à l'ensemble des cas d'utilisation de comptes ou de contrats détenus à l'étranger et d'interposition de personnes ou entités établies à l'étranger, qu'il s'agisse d'États coopératifs ou non.

8. S. Cazaillet, « Les prix de transfert – Compte rendu de la conférence du 23 mai 2014 », Lexbase Hebdo édition fiscale, n° 573, 5 juin 2014, p. 2.

9. V. le débat animé par Christophe de La Mardière, professeur au CNAM, entre Pierre-François Racine, président de la section honoraire du Conseil d'État, J.-P. Lieb et Gilles Entraygues, avocat associé du cabinet Cleary Gottlieb, *in* « Lutte contre la fraude et Constitution », *Constitutions*, janvier-mars 2014, n° 1, pp. 17-27.

Focus

Définir le paradis fiscal : un acte géopolitique

« Le besoin et le goût de l'argent font taire les lois écrites et les lois naturelles »
Oscar de Vallée, *Les manieurs d'argent : études historiques et morales. 1720-1857* (1858)

Depuis le début de la crise économique en 2008, la suppression des paradis fiscaux est un sujet politique d'importance croissante. Celle-ci ne serait cependant pas sans conséquence sur l'équilibre du système financier international, et surtout, si un État veut bien supprimer le paradis fiscal protégé par son voisin, il ne veut pas supprimer celui situé dans sa sphère d'influence… La notion de paradis fiscal devient le centre de rivalités géopolitiques, comme est problématique la définition même du terme. Nommer, c'est reconnaître, et reconnaître un territoire comme un paradis fiscal, c'est appeler la communauté internationale à le sanctionner. Ainsi connaît-on une situation où la rhétorique prend tout son sens, avec en arrière-plan une finance *offshore* qui perdure.

Paradis ou enfer fiscal

Éternel sujet de discorde, l'impôt fait déjà débat pendant l'Antiquité. Dans la Grèce ancienne, les commerçants trouvaient ainsi refuge sur les îles proches d'Athènes afin d'éviter les taxes que percevaient la Cité. Autre exemple, les Américains se sont très tôt rompus aux techniques d'évasion fiscale. Face aux contraintes de la Couronne, au XVIII[e] siècle, les colonies américaines faisaient transiter leurs marchandises par l'Amérique latine pour éviter de reverser des droits à l'Angleterre. L'émergence de l'actuelle première puissance mondiale s'est constituée dans la deuxième partie du XVIII[e] siècle sur un sentiment national commun né du refus du joug britannique. Mais de façon plus pragmatique, derrière ce refus, on pouvait voir une opposition aux taxes imposées par la Couronne : la *Boston Tea Party* en 1773 cristallise cette exaspération, dont on connaît les conséquences…

L'impôt est bien au centre de nombreuses rivalités de pouvoirs, c'est une marque de territoire, son application spatiale est délimitée. Les responsables politiques des paradis fiscaux l'ont bien compris, et dans un monde où le véhicule de l'impôt, l'argent dématérialisé, voyage sans frontière, ils rappellent leur souveraineté et établissent des frontières juridictionnelles où l'argent est à l'abri de tout prélèvement. Une première définition s'impose, mettant de côté les aspects techniques et autres critères de liste que nous verrons plus loin : « un pays est un paradis fiscal s'il a l'air d'en être un et qu'il est considéré comme tel par ceux qui s'y intéressent » [1]. Pour laconique qu'elle puisse paraître, cette définition parle à tout le monde…

Pour désigner ces territoires de complaisance, les anglo-saxons parlent de *tax haven* (refuge fiscal). Il se peut – l'hypothèse reste à vérifier – qu'il y ait eu une confusion dans la traductio, et que de *tax haven*, on soit passé à *tax heaven*, « paradis fiscal ». L'idée de « paradis » se retrouve du côté du contribuable individuel qui porterait sur ses épaules le fardeau financier d'un État dilapidateur : il découvrirait enfin un Éden où payer moins d'impôts, une libération ; contrairement à en payer beaucoup, idée qui pourrait pourtant renvoyer – selon un principe de proportionnalité – à la perception d'un revenu élevé ou à celle de services publics de qualité financés par ceux-ci. Ces deux dernières représentations sont minoritaires face à celle où l'impôt est considéré comme néfaste : l'« enfer fiscal » n'a pas été retenu comme appellation.

Nommer pour dénoncer

Quelle qu'en soit la définition, en pratique, ces territoires de complaisance créent des distorsions économiques sans commune mesure, jusqu'à être à l'origine de certaines crises. Quelle grande puissance s'est insurgée contre le micro-État des Îles Caïmans ? Pourtant, selon les données de la Banque des règlements internationaux, ce petit État est à l'origine de la crise financière débutée fin 2007. Ces petites îles ne sont pas peuplées de milliers de financiers s'affairant pour faire fonctionner l'économie mondiale : ce paradis fiscal est le lieu préféré d'enregistrement des fonds spéculatifs, car il permet la réalisation de transactions fictives à des fins fiscales et de prises de risques sans quasiment aucun contrôle. Ainsi les flux d'arrivées et de sorties de capitaux ont-ils explosé jusqu'aux années 2007-2008, au moment de la bulle de crédits qui nourrissait celle des *subprimes* aux États-Unis. Cet État présentait alors une position extérieure bancaire 13 000 fois supérieure à son PIB [2]… Le rôle central des Îles Caïmans dans la crise de 2008 n'a pourtant pas mobilisé les politiques du monde entier.

Le fonctionnement financier de tels territoires avait pourtant déjà donné lieu à des dénonciations officielles. Supposées d'une légitimité incontestable, des organisations internationales se sont donc penchées sur cette difficile question.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE [3]) a ainsi publié en 1998 un premier rapport sur les conséquences des systèmes financiers des paradis fiscaux. Des territoires sont, pour la première fois, listés. En 2000 sont publiés les noms de 35 juridictions considérées comme paradis fiscaux et 47 autres jugées à fiscalité dommageable. En 2004, la liste est considérablement réduite : seuls Monaco, Andorre, le Liechtenstein, le Liberia et les Îles Marshall demeurent.

La crise de 2008 a amené l'OCDE à revoir sa définition des paradis fiscaux. L'opinion publique ayant saisi leur rôle, les gouvernements se sont tournés vers elle pour régler le sort des places financières *offshore*, et elle devait alors répondre rapidement à l'indignation générale. Il a été ainsi décidé de définir une « liste noire » des paradis fiscaux ; mais pour ne pas froisser ceux qui sont sous la protection des grandes puissances, les États « coupables » ont été sélectionnés parmi des pays sans appui géopolitique, isolés de tout soutien ou d'influence internationale : l'Uruguay, la Malaisie, le Costa Rica, les Philippines. Après des critiques virulentes soulignant l'absence du Liechtenstein, de Hong Kong, des Îles Caïmans ou de Monaco, l'OCDE déclara en avril 2009 que plus aucun pays ne faisait partie de la « liste noire ». Pour sortir de celle-ci, chaque État devait passer au moins douze accords de coopération avec des pays tiers. Ce critère se plaçait *de facto* comme base à la définition de ce qu'est ou n'est pas un paradis fiscal. Mais cette définition de l'OCDE montra très vite ses limites. Monaco a par exemple atteint son quota grâce à des accords avec des pays comme Andorre, les Bahamas, le Liechtenstein, le Luxembourg, le Qatar, Samoa, Saint-Marin, etc. Des paradis fiscaux notoires s'accordant mutuellement des accords d'échange d'informations…

Pourquoi l'OCDE a-t-elle choisi un nombre de conventions fiscales pour définir si un territoire est ou non un paradis fiscal ? Lister les paradis fiscaux est un acte géopolitique. L'OCDE, qui regroupe les plus grandes puissances souvent tutélaires des paradis fiscaux, ne peut donc pas aller contre les intérêts de ses États membres. Le rôle de référence tenu par la définition de ce qui est ou n'est pas un paradis fiscal ne peut donc pas être du ressort d'une organisation comme l'OCDE, tributaire des rivalités de pouvoir géopolitique. Preuve nécessaire s'il en était besoin, l'OCDE change actuellement de critère : du nombre d'accords d'échanges, on est passé à celui de l'échange automatique d'informations. Quel critère sera retenu demain ?

À chacun sa liste

« Les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est terminé ! », avait proclamé le président de la République française Nicolas Sarkozy au journal télévisé en 2009. Il est difficile de lui reprocher cette phrase : on l'a vu, l'OCDE venait de déclarer de même. Pourtant l'administration fiscale française a régulièrement publié une liste de paradis fiscaux – les États et territoires non coopératifs (ETNC), un euphémisme qui ne trompe personne. Début 2014, il fut annoncé que Jersey et les Bermudes n'étaient plus considérés comme des ETNC. En effet, dans une lettre du ministre de l'Économie et des Finances adressée au rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, il est rapporté que « les discussions avec les Bermudes et Jersey ont ainsi notamment permis de trouver des solutions concernant les modalités pratiques [d'échange d'information] ». Leur disparition de la liste des ETNC a été confirmée dans un arrêté publié le 19 janvier 2014 au *Journal officiel*.

Cette information est relativement surprenante pour qui connaît le régime des trusts à Jersey, qui permet la dissimulation des détenteurs et donc des bénéficiaires économiques. Bercy n'a peut-être pas été insensible à la forte présence de banques françaises sur l'île, à l'instar de BNP Paribas ou de la Société Générale. Laisser Jersey dans la liste des ETNC aurait pénalisé ces établissements.

Concernant les Bermudes, ce sont surtout les réassureurs qui se voient comblés. Comme les banquiers, ceux-ci ont évité de justesse dans leurs opérations financières la suppression de certaines exonérations ou la mise en place de prélèvements forfaitaires. Autant de contraintes fiscales qui auraient fait perdre toute forme d'intérêt aux transactions avec les Bermudes [4], qui représentent 8 % du marché mondial de la réassurance [5].

Ces deux territoires dépendant du Royaume-Uni avaient été au préalable rassurés par leur Premier ministre David Cameron. Alors que l'UE souhaite la mise en place d'un « registre central public des ayants droit », c'est-à-dire des actionnaires de toutes les sociétés, y compris les trusts, opérant en Europe, ce dernier leur écrit : « Je sais que certains, en Europe, veulent aller encore plus loin pour empêcher l'abus des trusts [mais…] la solution utilisée pour s'attaquer à la mauvaise utilisation de ces entreprises comme le registre public central des ayants droit, pourrait ne pas être appropriée » [6]. La solidarité européenne en matière de lutte contre la fraude fiscale a bien une limite.

À Paris, cette modification de la liste des ETNC n'a pas fait l'unanimité au sein même du Parti socialiste (PS), pourtant au pouvoir. La présidente PS de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée, Élisabeth Guigou, et le rapporteur général PS du budget à l'Assemblée, Christian Eckert, ont ainsi dénoncé ce retrait dans un communiqué commun. La liste des ETNC est source d'interrogations. On y trouve en 2013, en plus des deux candidats à la suppression, le Botswana, Brunei, le Guatemala, les Îles Marshall, les Îles Vierges britanniques, Montserrat, Nauru et Niue. Nulle présence en revanche de la Suisse où les contentieux en matière de coopération sont légion, ou même du Luxembourg dont les pratiques sont si préjudiciables que des économistes souhaitent le voir exclu de l'UE[7].

À l'instar du retrait des Bermudes et de Jersey, cette liste ne semble donc pas être exempte de toute pression politique et économique. Elle n'a qu'une valeur presque symbolique, ne pouvant inclure des États importants comme la Suisse ou le Luxembourg, pour la simple raison que ces places financières sont incontournables : le volume de transactions passant par ces territoires est trop important pour les pénaliser, faute de pouvoir séparer le bon grain de l'ivraie. De la même façon, des facteurs économiques peuvent être avancés face à la troublante absence des Îles Caïmans, du Liechtenstein ou de Panama, qui disposent de places financières autrement plus opaques et développées que celles présentes dans la liste des ETNC. Selon ces priorités économiques ou politiques, la France ne présentera pas la même liste de paradis fiscaux que le Royaume-Uni, de la même façon que les États-Unis auront des intérêts également différents. Comment peut-on alors déterminer si un pays est ou non un paradis fiscal ?

Plus que la définition, c'est le « définisseur » qui importe

Si la définition de Richard A. Gordon citée plus haut a le mérite d'être simple, il faut bien à un moment donné poser des critères pour tenter de définir le paradis fiscal. Plusieurs chercheurs s'accordent sur un nombre de points. Surtout, la motivation et l'identité de celui qui définit doivent être posées afin de limiter au maximum le biais subjectif. Si l'objectif affiché est la neutralisation des paradis fiscaux, on peut retenir cinq dimensions pour les définir :

– fiscalité faible voire nulle pour tout opérateur étranger (*offshore*) ;
– grande opacité (secret bancaire, secret fiduciaire) ;
– législation peu contraignante en matière financière ;
– absence ou faible coopération judiciaire, surtout dans l'échange d'informations ;
– stabilité politique.

Il n'est bien sûr pas nécessaire d'afficher les cinq critères, l'existence d'un ou deux d'entre eux est suffisante. Bien entendu, cette définition peut être également remise en cause, mais sa nature est affichée clairement : son but est d'identifier des territoires qui permettent l'évasion fiscale (terme incluant ici l'optimisation fiscale « agressive », la fraude fiscale et le blanchiment d'argent). L'utilisation des paradis fiscaux joue un rôle différent selon l'utilisateur :

– le particulier cherchera à minimiser l'impôt sur ses revenus et son patrimoine, il désirera l'anonymat et des taux d'imposition faibles ;
– le criminel souhaitant blanchir son argent s'orientera plutôt vers des pays avec lesquels la coopération judiciaire est faible et d'une grande opacité ;
– les grandes entreprises, qui voient en l'impôt une simple variable dans une équation devant être maximisée, pratiqueront une optimisation fiscale agressive et répartiront leurs filiales en fonction de la fiscalité des pays d'accueil ;
– les banques ou les assureurs rechercheront une législation peu contraignante afin de contourner les règles prudentielles et créer sans contrôle des instruments financiers toujours plus risqués.

Paradis fiscaux : combien d'argent ?

Comme le souligne le rapport d'information sur la lutte contre les paradis fiscaux de l'Assemblée diffusé fin 2013[8], il n'y a par définition pas de statistiques sur l'évasion fiscale. On ne peut qu'évaluer le phénomène au travers d'estimations.

Le montant pour l'ensemble du monde le plus couramment estimé se situe entre 5 000 et 10 000 Mds $. Certains auteurs comme Xavier Harel, après enquête, portent ce chiffre à 20 ou 30 000 Mds $ dissimulés dans les paradis fiscaux[9]. L'économiste Gabriel Zucman étudie les écarts des données du FMI dans les balances des paiements au niveau mondial. L'estimation est de 4 700 Mds $ détenus par les ménages sur des comptes *offshore* non déclarés, soit à peu près 8 % de la richesse financière totale[10]. Concernant les entreprises, le montant estimé est équivalent[11]. Il est nécessaire de préciser un fait primordial : les paradis fiscaux n'évoluent pas à la marge du système financier international, ils en sont le cœur. Ils représenteraient environ la moitié des activités internationales des banques et un tiers des flux d'investissement à l'étranger des entreprises leur est destiné[12].

La société civile, acteur de la lutte contre les paradis fiscaux

Face à l'insatisfaction suscitée entre autres par l'OCDE, des associations ont donc elles aussi déterminé des listes de paradis fiscaux. Créé en 2003, *Tax Justice Network* (TJN) regroupe une coalition

de chercheurs et d'activistes partageant un même objectif : la lutte contre la criminalité financière. Afin d'établir la carte la plus juste des paradis fiscaux, de nombreux critères tels ceux cités ci-dessus sont croisés. TJN publie ainsi le *Financial Secrecy Index* qui classe 73 territoires selon leur degré d'opacité. Les cinq premières places financières mondiales [13] font partie selon TJN des territoires les plus opaques : la City de Londres occupe la 21e place, Wall Street la 6e, Hong Kong la 3e, Singapour la 5e et Zurich la 1ère. Ces résultats ne sont pas surprenants : les paradis fiscaux sont systémiques.

Une notion complexe

Lorsque l'acteur français le plus emblématique – Gérard Depardieu – se réfugie en Belgique pour des raisons fiscales, les citoyens belges sont perplexes. La Belgique dispose d'un des États sociaux les plus avancés du monde ; elle en assure le financement par des retenues fiscales élevées. Si la majorité des contribuables belges sont soumis à des prélèvements parmi les plus élevés au monde, la classe des plus aisés, elle, bénéficie d'un régime particulièrement favorable [14]. Il peut donc exister aussi des différences à l'intérieur d'un même État. De la même façon, de nombreux Suisses regrettent de ne pas pouvoir bénéficier du généreux forfait fiscal offert à certains étrangers résidents [15].

Davantage qu'une logique de lutte contre des territoires, l'évasion fiscale doit être combattue sous l'angle de l'abus de droit. Les parlementaires français, en 2013, ont été proches de pouvoir présenter la France comme précurseur dans ce combat. Malheureusement, certains amendements déposés par les députés socialistes sont annulés par le Conseil constitutionnel fin décembre 2013. Dans la législation actuelle, l'abus de droit en matière fiscale est établi si l'optimisation a pour but « exclusif » de minorer ou d'échapper à l'impôt ; l'un des amendements supprimés remplaçait le terme « exclusif » par « principal », permettant ainsi de sanctionner le fait de faire transiter des capitaux par divers territoires complaisants pour éviter l'imposition en France. Le Conseil constitutionnel a également annulé d'autres mesures, comme le fait de contraindre les fiscalistes à déclarer au fisc les schémas d'optimisation fiscale envisagés pour leurs compagnies clientes, ou comme l'obligation de documenter les prix de transfert – auquels les filiales d'un même groupe présent dans plusieurs pays se facturent leurs services parfois à des fins d'optimisation fiscale.

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que ces mesures étaient « contraire à la liberté d'entreprendre », et que les peines envisagées étaient « sans lien avec les infractions réprimées » (v. Notice 10). Il apparaît donc que l'enjeu de la lutte contre l'évasion fiscale doit d'abord passer par le combat politique, seul à même de prendre en compte toutes les dimensions d'une notion complexe.

Vincent Piolet

Notes

1. Richard A. Gordon, *Tax Haven and their Use by US Taxpayers. An Overview*, IRS, 1981.

2. Alain Bocquet, Nicolas Dupont-Aignan, *Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes*, rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 9 octobre 2013.

3. OCDE, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, 1998 ; *Progress Report on Harmful Tax Practices*, 2000 ; *Rapport d'étape 2004 : projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables*, 2004.

4. Marie Luginsland, « Les Bermudes et Jersey échappent à la liste noire de Bercy », *L'argus de l'assurance*, 6 janvier 2014.

5. Chiffres 2011 cités *in* « Les Bermudes rejoignent la liste noire : quelles conséquences pour la réassurance ? », *L'argus de l'assurance*, 9 septembre 2013.

6. Thierry De Bourbon, « L'attractivité financière envers et contre tout », *L'Opinion*, 4 décembre 2013.

7. Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux*, Le Seuil, 2013.

8. A. Bocquet, N. Dupont-Aignan, *Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes, op. cit.*

9. Xavier Harel, *La grande évasion : le vrai scandale des paradis fiscaux*, Les liens qui libèrent, 2010.

10. Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux, op. cit.*

11. A. Bocquet, N. Dupont-Aignan, *Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes, op. cit.*

12. Christian Chavagneux, Ronen Palan, *Les paradis fiscaux*, La Découverte, 2012.

13. Marc Roche, « Vive la crise ! », *Le Monde*, 29 mars 2013.

14. Frédéric Panier, « Paradis fiscaux, le modèle belge », *Le Monde diplomatique*, juillet 2012.

15. Manon Sieraczek-Laporte, *Exilés fiscaux : tabous, fantasmes et vérités*, Éditions du Moment, 2013.

Focus

Vers une politique internationale de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ?

L'OCDE œuvre à bâtir des politiques meilleures pour une vie meilleure. Son objectif est de contribuer à ce que la mondialisation puisse profiter à tous en promouvant et en élaborant des politiques, normes et orientations fiscales internationales efficaces et justes. Cela implique la mise en place d'un cadre garantissant une juste répartition des droits d'imposition entre pays, basé sur le principe de pleine concurrence, la suppression de la double imposition et de la double non-imposition, qu'elle résulte de l'optimisation fiscale agressive des multinationales (v. Notice 10 et son autre Focus), ou de la concurrence fiscale dommageable de certains États. Cela implique aussi de lutter contre la fraude fiscale internationale. Pour trouver des solutions à ces problématiques l'OCDE et ses 34 pays membres travaillent avec les pays du G20 ainsi que d'autres pays partenaires en associant de plus en plus les pays en voie de développement.

Dans un contexte de crise financière, devenue budgétaire, et sous l'impulsion des pays du G20, des progrès majeurs ont été accomplis en vue de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (« BEPS » selon l'acronyme anglais : *base erosion and profit shifting*), mais également contre la fraude fiscale internationale à travers l'adoption d'une nouvelle norme mondiale unique pour l'échange automatique de renseignements à des fins fiscales. Le point commun du projet BEPS et de cette nouvelle norme est de mettre de la régulation dans la mondialisation, ce qui constitue un moyen de surmonter les contraintes liées à la souveraineté fiscale des États. En effet les entreprises sont globales et les contribuables peuvent investir partout dans le monde, quand les gouvernements sont cantonnés au territoire national.

En travaillant étroitement avec tous les pays du G20 sur un pied d'égalité, l'OCDE a donc élaboré un plan d'action sur deux ans pour éradiquer les problématiques BEPS et a présenté au G20 ses premières recommandations en septembre 2014. Toujours en 2014, l'OCDE a présenté au G20 une nouvelle Norme mondiale unique pour l'échange automatique de renseignements qui est déjà largement adoptée.

Le plan d'action pour lutter contre les problématiques BEPS et les résultats attendus en 2015

La plupart des règles régissant la fiscalité internationale prennent leur origine dans les principes élaborés par la Société des Nations dans les années vingt et visent à éviter la double imposition [1]. Dans l'économie mondialisée, les possibilités d'optimisation fiscale peuvent aboutir à la non-double imposition. Par ailleurs de nombreuses règles fiscales sont ancrées dans un environnement économique caractérisé par des actifs matériels et par un faible degré d'intégration économique internationale, alors que dans l'économie d'aujourd'hui, les bénéfices sont souvent générés par des activités de prise de risque et par des incorporels, comme les brevets et les marques.

Le phénomène BEPS désigne les stratégies d'optimisation fiscale qui exploitent les failles et les différences dans les règles fiscales en vue de faire « disparaître » des bénéfices à des fins fiscales ou de les transférer artificiellement dans des pays ou territoires où l'entreprise n'exerce pas d'activité réelle, mais où ils sont faiblement taxés, ce qui aboutit à une charge fiscale faible ou nulle pour elle. Il présente un risque en termes de pertes de recettes fiscales, d'atteinte à la souveraineté des États et à l'équité des systèmes fiscaux. Enrayer ces problématiques est une priorité absolue pour les pouvoirs publics partout dans le monde. Les pays ne pouvant s'y attaquer isolément, une approche coordonnée a donc été préconisée. En 2013, les pays de l'OCDE et du G20 ont adopté un plan d'action détaillé en 15 points devant être réalisé d'ici fin 2015 et fondé sur trois piliers : la cohérence, la substance et la transparence.

Les premières recommandations présentées en 2014

Le 20 septembre 2014, l'OCDE a présenté aux ministres des Finances du G20 les sept premières recommandations du plan d'action [2], qui représentent des progrès significatifs vers l'élimination de la double non-imposition causée par les problématiques BEPS. Combinées à celles qui seront présentées en 2015, elles donneront aux pays les outils nécessaires pour imposer les bénéfices là où les activités économiques sont réalisées et là où la valeur est créée. Les États mettront en œuvre ces recommandations par le biais de modifications de

leur droit fiscal interne ou de leurs conventions fiscales bilatérales.

Ces recommandations ont été convenues à l'issue d'une procédure intense de consultation menée avec l'OCDE, le G20 et les pays en développement, représentant au total plus de 90 % de l'économie mondiale. Les travaux présentés comprennent trois rapports : deux rapports finalisés sur l'économie numérique et la faisabilité d'un instrument multilatéral, ainsi qu'un rapport d'étape sur les pratiques fiscales dommageables. Ils comprennent également des propositions de règles dans quatre domaines : les montages hybrides, l'utilisation abusive des conventions fiscales, les prix de transfert concernant les incorporels, et la documentation en matière de prix de transfert pays par pays.

Action 1 : Les défis de l'économie numérique

L'économie numérique ne crée pas de nouvelles problématiques en termes de BEPS, mais certains de ses aspects exacerbent ces risques. Le rapport identifie les effets les plus significatifs pour qu'ils soient traités dans le cadre des travaux portant sur d'autres actions du plan BEPS. Un certain nombre de défis ont également été analysés, comme la possibilité, pour une entreprise, d'avoir une présence numérique significative dans l'économie d'un autre pays sans pour autant y être soumise à l'impôt en raison de l'absence de lien, et des travaux supplémentaires seront menés en vue d'évaluer les solutions possibles pour y répondre. Enfin, les transactions entre entreprises et entreprises d'une part, et entreprises et consommateurs d'autre part, font apparaître des défis en matière de TVA et seront traités d'ici 2015.

Action 2 : Neutraliser les effets des montages hybrides

Les montages hybrides tirent avantage du fait qu'une même entité ou une même transaction soit traitée fiscalement différemment dans différents pays, afin d'éviter tout impôt. Le rapport préconise des règles de droit fiscal interne et des dispositions conventionnelles pour neutraliser les effets des montages hybrides afin de mettre fin aux pratiques telles que des déductions fiscales dans un pays qui ne correspondent à aucune imposition dans l'autre pays. Un guide est en cours d'élaboration pour aider à la mise en œuvre de ces règles.

Action 5 : Lutter contre les pratiques fiscales dommageables

L'OCDE a publié en 1998 un rapport intitulé *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, mais quinze ans après le problème perdure. Pour lutter plus efficacement contre ce phénomène, le plan d'action recadre les travaux et donne une méthodologie pour définir la condition d'activité substantielle dans les régimes préférentiels applicables aux incorporels et préconise l'amélioration de la transparence par l'échange spontané obligatoire entre pays des décisions administratives accordant des régimes préférentiels aux incorporels, en particulier ceux concernant l'innovation (*patent boxes*), l'objectif étant de s'assurer que les bénéfices sont taxés là où il y a une activité substantielle. La prochaine étape sera d'examiner ces régimes lorsqu'il y aura consensus sur la meilleure approche pour déterminer ce qu'est une activité substantielle.

Action 6 : Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales

Le chalandage fiscal est la forme la plus connue d'utilisation abusive des conventions. Différentes règles anti-abus peuvent être utilisées pour faire en sorte que seuls les véritables résidents fiscaux bénéficient des avantages conventionnels. Les travaux proposent une règle anti-abus spécifique, fondée sur une disposition de limitation des bénéfices conventionnels, et une autre plus générale basée sur la condition d'objet principal. Les 44 pays participant aux travaux ont convenu pour la première fois d'adopter une norme minimum basée sur ces règles anti-abus, qui sera incluse dans leurs conventions fiscales bilatérales.

Action 8 : S'assurer que les prix de transfert concernant les incorporels soient calculés en lien avec la création de valeur

Les travaux ont résulté dans une révision des principes OCDE applicables en matière de prix de transfert, qui fournissent des lignes directrices sur l'application du principe de pleine concurrence pour la valorisation aux fins fiscales des transactions internationales entre entreprises associées [3]. Ces révisions clarifient la définition des incorporels, donnent des orientations pour identifier les transactions intragroupe impliquant des incorporels et pour déterminer les prix de transfert dans ce type de transactions. Une fois que les travaux relatifs aux actions 9 et 10 seront achevés en 2015, ces orientations assureront que les bénéfices associés au transfert et à l'utilisation d'incorporels soient répartis en conformité avec la création de valeur.

Action 13 : Réexaminer la documentation des prix de transfert

Les pays participant aux travaux ont adopté un nouveau standard de documentation des prix de transfert comprenant une déclaration pays par pays qui fournira aux pouvoirs publics des informations sur la répartition mondiale des revenus, des bénéfices, des impôts et de l'activité des entreprises multinationales. L'objectif de la déclaration pays par

pays est de permettre aux administrations fiscales de mieux évaluer les risques fiscaux et de mieux cibler les contrôles, grâce à une amélioration de leur connaissance de la structure des groupes et de la répartition des bénéfices.

Action 15 : Élaborer un instrument multilatéral

Cette action vise à accélérer et faciliter la mise en œuvre des mesures destinées à lutter contre les problématiques BEPS, en particulier en modifiant les conventions fiscales bilatérales. Ce mécanisme permettra aussi d'assurer la pérennité du cadre consensuel existant pour éliminer la double imposition. Le rapport publié confirme la faisabilité d'un tel instrument multilatéral pour amender les conventions en vigueur.

Les résultats attendus en 2015

Toutes les actions prévues par le plan d'action BEPS devront être accomplies au plus tard en décembre 2015. Les résultats attendus au titre des huit actions restantes sont les suivants :

– renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) qui visent à dissuader les sociétés résidentes de se soustraire à l'impôt en localisant leur activité au sein de leurs filiales établies dans des pays à fiscalité privilégiée par la possibilité d'inclure dans la base taxable de ces sociétés les bénéfices non distribués de ces filiales (Action 3) ;

– limiter l'érosion de la base d'imposition via des déductions d'intérêts et autres frais financiers (Action 4) ;

lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en tenant compte de la transparence et de la substance (Action 5) ;

– empêcher qu'on puisse échapper artificiellement au statut d'établissement stable (Action 7) ;

– assurer que les règles de calcul des prix de transfert sont en ligne avec la création de valeur (Actions 8-10) ;

– élaborer des méthodologies pour la collecte des données et pour l'analyse économique des problématiques BEPS (Action 11) ;

– obliger à la divulgation des dispositifs de planification fiscale agressive (Action 12) ;

– accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends (Action 14).

Une nouvelle norme internationale unique d'échange automatique de renseignements

Un intérêt politique croissant nourri des succès de l'échange sur demande

La coopération entre administrations fiscales est essentielle dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, et pour protéger l'intégrité des systèmes fiscaux. Un aspect fondamental de cette coopération est l'échange de renseignements, qui peut revêtir diverses formes. L'OCDE travaille depuis longtemps pour améliorer le cadre juridique et pratique de ces échanges.

Une grande avancée a été accomplie en 2009 lorsque l'échange sur demande est devenu la norme internationale marquant la fin du secret bancaire. Plus de 2 500 arrangements bilatéraux conformes à cette norme ont été signés depuis. À partir de 2012, l'intérêt pour l'échange automatique est venu de la pression politique plus grande pour agir contre la fraude fiscale internationale et a aussi bénéficié des progrès réalisés en matière d'échange sur demande au sein de l'OCDE, du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, et de l'UE. Enfin, les travaux entrepris pour mettre en œuvre FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*[4]) ont servi de catalyseur pour l'élaboration d'une norme mondiale unique.

Cette norme mondiale unique est largement inspirée de l'approche intergouvernementale suivie par un grand nombre de pays pour la mise en œuvre de FATCA. La France a été pionnière dans cette avancée[5], avec ses partenaires européens du « G5 fiscal » (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni) pour fédérer un groupe de 47 pays et territoires. La nouvelle norme mondiale est une sorte de « multilatérisation » de FATCA, avec la suppression des aspects spécifiques aux États-Unis, permettant ainsi des synergies et de réduire les coûts de mise en œuvre à la fois pour les institutions financières et pour les États.

La nouvelle norme internationale unique d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers

Première norme mondiale en la matière, elle bénéficie de l'appui politique du G8, du G20 et de l'UE. La norme pour l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers comprend :

– un modèle d'accord entre autorités compétentes d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers ;

– une norme commune de déclaration (NCD) comprenant les règles à suivre en matière de déclaration et de diligence raisonnable ;

– des règles de confidentialité et des solutions techniques (un schéma normalisé pour la transmission des données et des recommandations sur le niveau de sécurité à adopter pour assurer leur protection).

Son champ d'application est large, afin d'éviter son contournement par les contribuables. En vertu de cette norme, les gouvernements échangeront annuellement automatiquement des renseignements relatifs aux comptes financiers, notamment les soldes de comptes, intérêts, dividendes, certains produits de

cession d'actifs financiers, et les revenus de certains produits d'assurance déclarés à l'administration par les institutions financières. Ces échanges concerneront les comptes que détiennent les personnes physiques et les entités non résidentes (y compris des fiducies et des fondations). Les institutions financières déclarantes sont non seulement les banques, dépositaires et courtiers mais aussi certains organismes de placement collectifs et compagnies d'assurance.

Au préalable, les pays qui souhaitent échanger automatiquement auront signé (sur la base de leur convention fiscale bilatérale, ou de la convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale [6]) un accord prévoyant ce type d'échange et ses modalités pratiques, sur la base du modèle d'accord inclus dans la norme.

Les bénéfices escomptés de la nouvelle norme

La mise en œuvre de la NCD permettra de détecter les revenus financiers, cessions d'actifs financiers réalisés à l'étranger et non déclarés, mais aussi potentiellement d'identifier des contribuables inconnus du fisc. Elle permettra aussi de connaître le montant du capital sous-jacent aux revenus réalisés à l'étranger, qui peuvent éventuellement constituer des revenus dissimulés. Enfin ces informations pourront à terme être incluses dans les déclarations de revenus préremplies dans les pays qui pratiquent ce système.

La NCD aura aussi comme tout échange automatique un effet dissuasif. À cet égard, une analyse des programmes de déclaration spontanée conduite par l'OCDE a montré que, depuis 2009, plus d'un demi-million de contribuables ont déclaré spontanément des revenus et des éléments de patrimoine jusque-là dissimulés à l'administration fiscale. Le fait que des pays estiment avoir collecté plus de 37 Mds $ grâce à ces programmes de déclaration spontanée [7] démontre le grand potentiel de la NCD sur le comportement des contribuables.

L'avantage de la norme unique sera aussi d'éviter la prolifération de normes différentes et incompatibles, qui auraient diminué l'efficacité de l'échange automatique et augmenté les coûts à la fois pour les gouvernements et les institutions financières.

Une nouvelle norme déjà largement adoptée

À ce jour, plus de 93 juridictions se sont engagées à mettre en œuvre la NCD et à la transposer dans leur législation interne. En outre, plus de 40 d'entre elles (les « précurseurs [8] ») se sont entendus sur un calendrier commun et ambitieux pour effectuer les premiers échanges dès 2017, et les autorités compétentes des juridictions prêtes à le faire ont signé le 29 octobre 2014 un accord multilatéral d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, lors de la 7e réunion du Forum mondial sur la transparence fiscale et l'échange de renseignement à des fins fiscales à Berlin. 52 juridictions ont concrétisé leurs engagements en signant un accord multilatéral entre autorités compétentes qui activera l'échange automatique de renseignements, sur le fondement de l'article 6 de la convention multilatérale. Les précurseurs ayant signé l'accord ont promis d'œuvrer pour procéder aux premiers échanges automatiques pour septembre 2017. D'autres devraient suivre cet exemple dès 2018.

Une liste des juridictions engagées et non engagées à mettre en œuvre la NCD a été présentée aux dirigeants des pays du G20 lors de leur réunion des 15 et 16 novembre 2014 à Brisbane. Les juridictions qui ont pris l'engagement d'échanger automatiquement devront transposer la NCD dans leur droit interne et avoir les infrastructures nécessaires à un échange effectif. L'OCDE va assurer le suivi de la mise en œuvre de la NCD, apportera des améliorations si cela s'avère nécessaire et développera des recommandations pour utiliser efficacement les informations reçues.

Le G20 a par ailleurs mandaté le Forum mondial pour établir un mécanisme de surveillance et d'examen de la mise en œuvre effective de la NCD. Cet examen permettra de s'assurer que les juridictions qui ont adopté la NCD la respectent bien, et au besoin de faire des recommandations pour remédier aux manquements.

Le succès de l'échange automatique requiert une volonté politique, un cadre juridique, des capacités humaines et techniques qui font souvent défaut dans les pays en voie de développement, ainsi que des garanties strictes de confidentialité et de protection des données. Le G20 a mandaté le Forum mondial pour travailler avec le groupe de travail pour le développement du G20 à l'élaboration d'un plan d'action visant à promouvoir les bénéfices de la transparence fiscale pour l'Afrique et à s'assurer que le continent saisit les opportunités qu'offre l'échange de renseignements dans un contexte international de plus en plus transparent, pour la mobilisation des ressources nécessaires au développement.

Les avancées considérables dans le cadre du projet BEPS et dans le domaine de l'échange automatique de renseignements démontrent que seule une approche coordonnée peut permettre de lutter efficacement contre l'optimisation fiscale agressive et de la fraude fiscale internationales. Le défi est maintenant que tous les pays puissent bénéficier de

ces avancées, y compris les pays en voie de développement. Le G20 a approuvé un plan d'action à cet effet[9]. Ces avancées permettront ainsi d'avoir un système fiscal international plus juste, qui soutiendra une croissance durable et équilibrée.

Pascal Saint-Amans

Bibliographie

• **BEPS**

– *Lutter contre l'érosion de la base imposable et le transfert des bénéfices* (OCDE février 2013) : http://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/00/02/3403288068.pdf

– *Plan d'action sur l'érosion de la base imposable et le transfert des bénéfices* (OCDE 2013) : http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps-rapports.htm

– Note d'information sur les résultats attendus en 2014 : http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-2014-information-note-fr.pdf

– Les premières recommandations : http://www.oecd.org/fr/fiscalite/locde-publie-ses-premieres-recommandations-a-lintention-du-g20-pour-une-approche-internationale-de-la-lutte-contre-levasion-fiscale-de-la-part-des-entreprises-multinationales.htm

• **Échange automatique**

– *Échange automatique de renseignements : Qu'est-ce que l'échange automatique de renseignements, comment fonctionne-t-il, quels sont ses avantages, quels progrès reste-t-il à accomplir ?* (OCDE 2012) : http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/rapportechangeautomatiquederenseignements.htm

– *Garantir la confidentialité : le guide de l'OCDE sur la protection des échanges de renseignement à des fins fiscales* (OCDE 2012) : http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/rapportechangeautomatiquederenseignements.htm

– La convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale : http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/rapportechangeautomatiquederenseignements.htm

– La norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale : http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/rapportechangeautomatiquederenseignements.htm

Notes

1. Le modèle de convention fiscale de l'OCDE qui permet de régler les problèmes de double imposition sert de base à la négociation, application et interprétation de plus de 3 000 conventions (voir http://www.oecd.org/fr/fiscalite/conventions/)

2. http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-actions-2014.htm

3. http://www.oecd.org/fr/ctp/prix-de-transfert/principes-de-locde-applicables-en-matiere-de-prix-de-transfert.htm

4. http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/Foreign-Account-Tax-Compliance-Act-FATCA La Loi américaine FATCA fait obligation aux institutions financières du monde entier de transmettre de façon automatique à l'administration fiscale américaine un certain nombre d'informations sur les revenus et les actifs financiers des contribuables américains. Le non-respect de cette obligation peut entraîner l'application d'une retenue à la source de 30 % sur l'ensemble des flux financiers versés depuis les États-Unis sur les comptes susceptibles d'appartenir à leurs ressortissants.

5. Accord intergouvernemental France-Etats-Unis : http://www.oecd.org/fr/fiscalite/locde-publie-la-version-complete-de-la-norme-mondiale-dechange- automatique-de-renseignements.htm

6. La convention est l'instrument le plus pertinent pour mettre en œuvre la norme, car elle a été signée par plus de 65 pays, et 15 territoires sont couverts par son extension territoriale.

7. http://www.oecd.org/fr/fiscalite/locde-publie-la-version-complete-de-la-norme-mondiale-de-change- automatique-de-renseignements.htm

8. Déclaration conjointe des précurseurs (août 2014) http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-jointstatement.pdf

9. La réponse du G20 pour les pays en développement aux rapports BEPS et sur l'échange automatique https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/16%20G20%20response%20to%202014%20reports%20on%20BEPS%20and%20AEOI%20for%20developing%20economies.pdf

Notice 11

L'autonomie financière locale a-t-elle un avenir ?

Les élus locaux ont-ils ou auront-ils dans les années à venir les moyens financiers pour réaliser les investissements qui leur paraissent indispensables pour répondre aux besoins de leurs concitoyens ? Leur autonomie financière est-elle réelle ? Les dotations, gelées puis réduites, n'étant plus au rendez-vous et le levier fiscal étant difficilement utilisable (v. Notice 14), que leur reste-t-il comme source de financement ? L'emprunt, qui génère de nouvelles charges ? La réduction des dépenses, avec la conséquence de faire des mécontents, ce à quoi un élu ne se résout pas de bon cœur ? Se tourner vers les redevances, ou encore faire appel au bénévolat, comme c'est déjà le cas au Royaume-Uni ? Abandonner l'espoir de réformer la fiscalité locale et relancer la piste du partage du produit de l'impôt entre l'État et les collectivités, voire instituer une loi de financement spécifique pour elles ? Mais faudrait-il encore que l'État en ait les moyens, ou mieux, qu'il accepte le risque de se trouver engagé pour l'avenir.

On l'a compris : le temps n'est plus celui de l'autonomie financière locale triomphante, telle que l'ont connue les élus des premières lois de décentralisation. À l'inverse de la situation qui prévaut aujourd'hui, c'est en effet dans le cadre d'une responsabilisation financière des collectivités – s'incarnant alors dans la mise en place d'une globalisation des prêts et des dotations – que se sont amorcées les transformations de l'État telles qu'elles ont commencé à se dessiner à la fin des années 1970. Les lois Defferre de 1982-1983 ayant poursuivi cette logique en l'amplifiant, le pouvoir financier local a été placé au cœur d'un dispositif appréhendé avec certitude comme la voie royale pour sortir de la crise économique et de la crise financière de l'État-providence.

En fait, l'évolution de l'autonomie financière des collectivités ne peut se comprendre qu'à travers le prisme des finances publiques générales, elles-mêmes déterminées par leur environnement économique et politique. C'est pourquoi il faut rappeler que les difficultés de la seconde moitié des années 1970, annonciatrices d'une crise profonde et de longue durée, avaient conduit, en France comme ailleurs, à considérer l'État comme un problème et les collectivités comme une solution [1]. Celui-ci, qui avait été magnifié pendant les « Trente Glorieuses », s'est trouvé subitement frappé de discrédit. Et l'on a pu constater que se dessinait une profonde transformation, et, disons-le, une métamorphose de l'État, qui va conférer une place essentielle à la décentralisation. C'est alors que celle-ci s'est imposée comme une voie vers le renouveau économique et comme le moyen de répondre à la crise des finances publiques qui en découlait. Et, au cours d'un processus ininterrompu de près de quarante ans, on a pu voir se déconstruire puis se reconstruire l'État, sans qu'il puisse cependant parvenir à atteindre une forme stable intégrant de manière harmonieuse pouvoir central et pouvoirs locaux. On a également pu constater que l'autonomie financière locale, corollaire et moteur de la décentralisation, n'était pas un concept stabilisé, qu'il fluctuait au gré des difficultés rencontrées par les finances publiques. C'est ainsi qu'il ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une définition unanime, et ce alors même que cette notion tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatifs à la libre administration des collectivités.

La « revanche du local sur le central »

De cette situation et de l'approche qui en était retenue, il s'est suivi un véritable engouement pour la décentralisation, le maire constituant la grande figure, en première ligne, de ce qui était vu comme une « revanche du local sur le central », marquée par un « retrait » de l'État qui succédait à une longue tradition d'interventionnisme. Ainsi, la fin des années 1970 et le début des

années 1980 virent la société française entrer dans la complexité avec cette responsabilisation des acteurs locaux.

Symbole traditionnel du renforcement de la démocratie par un rapprochement du pouvoir politique et des citoyens, le maire symbolisait aussi alors un développement économique local endogène qui laissait espérer un monde meilleur. Sorte de pionniers d'un monde nouveau, les élus locaux, au-delà de leurs divergences, qu'ils soient partisans d'une gestion prenant modèle sur l'entreprise [2] ou, au contraire, de la technique des budgets participatifs et de l'autogestion par les citoyens [3], partageaient tous la même conviction d'être en mesure de réussir à porter leurs projets alors pourtant que la désindustrialisation défigurait les territoires, que le chômage ne cessait de s'aggraver, que les ressources fiscales commençaient à s'essouffler et que les dépenses publiques, à l'inverse, croissaient de plus en plus vite.

Prenant appui sur la toute nouvelle autonomie financière, fiscale et de gestion, les responsables locaux, élus et fonctionnaires, se montraient néanmoins particulièrement créatifs, notamment en développant les synergies entre collectivités mais aussi, au-delà, entre ces dernières et le secteur privé. Le pouvoir financier local ne pâtissait pas des contraintes budgétaires de l'État qui, alors, se désengageait en se décentralisant. Sur ce plan les maires pouvaient encore se montrer optimistes, même s'ils estimaient leurs ressources insuffisantes au regard des nouvelles compétences qu'ils devaient assumer. En bref, le « système communal » [4], alors porté aux nues et caractérisé par une réelle autonomie financière locale et notamment fiscale, apparaissait comme une voie particulièrement pertinente pour sortir l'État et l'économie de leurs difficultés. Par ailleurs, les collectivités se trouvaient *de facto* intégrées dans une culture de gestion publique conçue comme le moteur de la modernisation de l'État.

C'est dans ce contexte qu'elles ont très tôt appliqué des méthodes empruntées au management privé. Cet intérêt pour la gestion financière s'est certes manifesté en France dans les premières années de la décentralisation, au cours des années 1983-1984, mais en réalité dès la seconde moitié des années 1970. De fait, et sans que l'on en prenne immédiatement conscience, une ère nouvelle de la gouvernance financière locale s'ouvrait, sous le signe d'une autonomie qu'il fallait assumer. Cet intérêt n'a fait que s'amplifier par la suite, au fur et à mesure que les collectivités accroissaient leur champ d'action.

C'est donc à la périphérie de l'État qu'un processus de responsabilisation des acteurs financiers publics a commencé à voir le jour et ce, sur la base d'une mise à disposition de fonds globaux. En effet, dès 1976 une expérience de globalisation des prêts (généralisée en 1979) fut engagée pour des communes de plus de 10 000 habitants par le groupe formé par la CDC, les Caisses d'épargnes et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. Cette expérimentation est d'importance car la confiance des institutions financières envers les acteurs locaux représentait un premier pas tangible vers l'autonomie de décision en matière de gestion financière. Ce processus de responsabilisation s'est ensuite poursuivi par la création, en 1979, de la dotation globale de fonctionnement (DGF), ou encore, en 1980, par l'autorisation accordée aux assemblées délibérantes des collectivités de voter les taux des impôts directs locaux. C'est ainsi qu'à l'autonomie de gestion est venue s'ajouter une certaine autonomie de décision fiscale : les lois de décentralisation de 1982-1983 sont venues ensuite couronner ce mouvement d'émancipation des collectivités.

La magistrature locale a ainsi pu bénéficier d'une situation favorable sans précédent qui, bien qu'ayant semblé perdurer jusqu'à une période relativement récente, comportait toutefois un certain nombre de signes révélant une très grande fragilité.

Le quiproquo autonomie de gestion/ autonomie fiscale

Des confusions sont faites en effet qui tendent à assimiler autonomie de décision en matière de gestion financière et autonomie de décision fiscale. On veut dire par là que des transferts financiers de l'État (dotations, ou produit partagé ou transféré d'impôts d'État), lorsqu'ils sont suffisants et de surcroît globalisés, permettent d'effectuer des choix, et en particulier de gestion,

mais ne donnent pas un réel pouvoir de décision, qui ne peut résulter que d'une maîtrise au moins relative des sources de financement telles que l'emprunt mais surtout la fiscalité, qui est la véritable mesure du degré d'indépendance.

Il convient de souligner que depuis des décennies il semblait aller de soi que la notion d'autonomie financière d'une collectivité s'entendait d'une association de la liberté de gérer librement les fonds dont elle disposait et d'un certain pouvoir de décision au regard d'impôts qui lui sont propres. Autrement dit, on ne s'est jamais clairement interrogé sur la possible dissociation entre autonomie de gestion et autonomie fiscale. Il existait un sens commun implicite, qui s'est trouvé brouillé dans la période récente, comme nombre de concepts financiers publics, du fait des transformations nationales et internationales qui se sont produites dans ce champ depuis environ une trentaine d'années[5]. Il faut y ajouter, d'un point de vue interne, les évolutions du système fiscal local français, notamment la démultiplication des allègements et des compensations qui ont progressivement abouti à faire disparaître par « effet termites » des pans entiers de la fiscalité locale, et par conséquent du pouvoir fiscal local. En effet, le pouvoir fiscal local connut son apogée au cours de la seconde moitié des années 1980. C'est ensuite que les dégrèvements et exonérations ont commencé à se multiplier. Certes, l'État a procédé à des compensations du « manque à gagner »[6] qui en résultait. Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer la décadence de l'autonomie fiscale locale. Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la LFI pour 2004, qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein de la DGF, et qui en un sens traduit l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation.

En d'autres termes, la question qui se pose est celle de savoir si l'on peut parler d'autonomie financière des collectivités lorsque la liberté de gestion des fonds qui leur sont alloués n'est pas associée à un pouvoir fiscal conséquent. Ou bien encore, l'autonomie fiscale locale est-elle devenue anachronique dans un monde globalisé et concurrentiel au sein duquel la compétitivité et la capacité des acteurs à se développer est liée à l'appartenance à des États forts, performants, ayant résolu le problème de l'intégration de leurs diversités ? C'est bien sur ce dernier terrain, celui d'une autonomie financière conditionnée ou non par l'existence d'une certaine autonomie fiscale, et prenant acte de ce que les collectivités ne sont plus de simples espaces de gestion depuis de nombreuses années, que se joue l'avenir de la décentralisation. Les élus locaux ne se bornent plus, en effet, à s'efforcer d'offrir des services et tâcher de satisfaire ainsi les besoins de leurs administrés. Ils ne sont plus seulement comme autrefois des bâtisseurs et des gestionnaires, mais sont devenus aussi des décideurs, devant savoir faire des choix en dépenses comme en recettes. C'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle la plus ou moins grande autonomie fiscale est devenue au fil du temps l'élément crucial du débat relatif à la libre administration des collectivités.

L'enjeu est d'ampleur. Il s'agit d'organiser et d'assumer le pilotage et la maîtrise du développement de sociétés complexes à travers non seulement la maîtrise de la dépense publique, mais également la réorganisation du processus de décision fiscale et du partage de l'impôt. Cet enjeu est d'essence fondamentalement politique dans la mesure où il porte sur l'organisation du pouvoir fiscal. Il est donc de taille, et pour bien en comprendre la portée, il faut avoir présent à l'esprit qu'avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur. L'impôt est source et symbole du pouvoir, son histoire est aussi celle de la construction du pouvoir politique, on veut dire de l'État et tout particulièrement de l'État parlementaire démocratique. C'est pourquoi il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal ; c'est également la raison pour laquelle toute attribution d'un pouvoir fiscal à une institution, ou toute limitation de ce dernier, entraîne une transformation de l'équilibre institutionnel, une modification de l'ordre politique. Le système fiscal n'est en aucun cas isolé des autres institutions, il en est solidaire, et le modifier provoque immanquablement des modifications de l'ordre auquel il participe.

Le « rendez-vous manqué » de l'autonomie financière locale

Si l'on considère que l'origine et la puissance de tout pouvoir politique sont largement déterminées par la détention d'un pouvoir fiscal relativement autonome, et non par la seule libre gestion de moyens financiers procurés et concédés par d'autres, il semble alors naturel que la question de la gouvernance financière locale en vienne à se cristalliser autour d'un débat portant principalement sur l'étendue et la qualité du pouvoir fiscal local.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République semblait avoir ancré le principe de libre administration des collectivités territoriales dans celui d'autonomie financière, celui-ci semblant lui-même largement amarré à un pouvoir fiscal local renforcé à un double titre :

– en premier lieu parce qu'il est inséré dans la Constitution un article 72-2 qui dispose que les collectivités peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures, et que la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ;

– en second lieu parce que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Et lors de l'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales les débats parlementaires ont parfois été vifs lorsqu'il s'est agi de définir la notion de ressources propres et plus précisément celle de recettes fiscales. Pour certains, celles-ci ne pouvaient s'entendre que du seul produit des impositions dont les collectivités avaient le droit de fixer le taux ; pour d'autres, la notion devait inclure un partage du produit de l'impôt entre État et collectivités. Finalement, à la capacité de fixer les taux d'imposition, posée comme une faculté et non plus comme une obligation, fut ajoutée une seconde possibilité : que la loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette » [7].

Cette solution qui a été finalement retenue [8] prenait acte du fait que d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouvait réduit par la multiplication des allégements fiscaux concernant les quatre grands impôts directs locaux. C'est dans ce contexte de disparition progressive de la fiscalité locale qu'a été institué l'ancrage fiscal de l'autonomie financière locale, ce qui a pu faire penser à un renouveau de celle-ci, mais ce ne fut qu'un rendez-vous manqué, une illusion que souligne, d'une certaine manière, le Conseil constitutionnel lorsqu'il dissocie l'autonomie fiscale, qu'il récuse, de l'autonomie financière, dont il reconnaît le principe, en considérant « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale » (déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

Ainsi, la réforme de 2003-2004 n'a constitué ni un coup d'arrêt, ni une alternative au processus tendant à substituer des dotations aux impôts locaux, mais a au contraire confirmé une logique allant dans le sens d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales et d'une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance. Et l'on peut considérer que la suppression de la taxe professionnelle (2010, v. Notice 15) ne fait que poursuivre cette évolution, dont elle a constitué une étape nouvelle. C'est un nouveau système financier local qui prend forme sur la base d'un partage du pouvoir fiscal différent entre État et collectivités, mais également entre les collectivités elles-mêmes. Dans ce cadre, leur autonomie financière se définit comme une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale.

La « revanche du central sur le local » ?

La question de la maîtrise des dépenses locales, ou plutôt de leur évolution plus rapide que celle des dépenses de l'État, est récurrente et fut posée dans la seconde moitié des années 1980, alors même que la décentralisation semblait être à son zénith, et venant ternir par conséquent le tableau idyllique présenté jusqu'alors. En 1986, le rapport Feuilloley-Raynaud mettait déjà en évidence,

chiffres à l'appui, une telle évolution qu'il jugeait dangereuse pour la soutenabilité des finances publiques et préconisait, afin de réguler le phénomène, de fixer des normes de référence (taux de croissance des dépenses de fonctionnement civiles de l'État par exemple) pour encadrer les dépenses locales. Ces normes pouvaient être soit impératives soit indicatives, le rapport inclinant plutôt pour la seconde solution, tout en envisageant néanmoins une sanction en cas de dépassement, sous la forme d'une réduction de la DGF dans le cas où la collectivité se trouverait en deçà de la norme. C'est cette même logique qui a été poursuivie dans les dernières années, que ce soit à travers le rapport Balladur [9], dans le cadre du récent rapport de la Cour des comptes [10] du 14 octobre 2013, ou bien encore celui de la commission Lambert-Malvy [11].

Observant que la question des finances locales est « au coeur de toutes les réformes », le rapport Balladur, vingt-trois ans après le rapport Feuilloley-Raynaud, a mis à nouveau en lumière la forte croissance des dépenses des collectivités et surtout le fait qu'elles « ont crû plus rapidement que la richesse nationale au cours des vingt dernières années, notamment du fait des transferts de compétences opérés par l'État, les ressources propres de ces collectivités ne permet[tant] de financer ces dépenses que de manière incomplète quand bien même la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a posé le principe de l'autonomie financière des collectivités locales ». Énonçant les principaux maux dont souffrent les finances locales – « augmentation de la dépense, excès des financements croisés, incertitudes sur l'autonomie fiscale des collectivités locales, interrogations sur les conséquences de la suppression annoncée de la taxe professionnelle » –, le rapport ajoute, s'agissant des remèdes à y apporter, que « toutes ces questions appellent des réponses claires ». Il ne se montre pas favorable cependant à un dispositif contraignant, estimant plus judicieux de « définir dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale » qui ne serait qu'un simple « point de repère ».

Et le rapport de la Cour des comptes souligne à son tour la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, principalement quant aux rémunérations des personnels (v. Notice 14). Elle préconise notamment d'« élaborer des engagements réciproques entre État et collectivités portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique ». C'est la même direction qui est prise par le rapport Lambert-Malvy.

Depuis 1983, l'État s'est efforcé de s'en tenir à la règle selon laquelle, d'une année sur l'autre, la croissance des masses budgétaires ne devait pas être supérieure à celle du PIB. Cette règle a cependant souffert nombre d'exceptions jusqu'aux années 2000, mais une norme de dépenses de l'État a été respectée depuis 2003. Cette norme, qui consiste à faire évoluer les dépenses au même rythme que l'inflation (un peu en deça en 2007), n'a cependant concerné jusqu'en 2008 que le budget général de l'État. Depuis la LFI pour 2008 il a été décidé d'élargir son périmètre d'application en y incluant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'UE, ainsi que les affectations de recettes de l'État à des opérateurs en cas de substitution à des dépenses budgétaires (cette nouvelle norme figure dans une « charte de budgétisation de l'État »). Il reste qu'une réelle maîtrise de la dépense publique implique d'aller au-delà du périmètre défini par la charte, en intégrant l'ensemble des dépenses publiques, et par conséquent, en impliquant tous les acteurs publics.

L'autonomie financière locale saisie par la gouvernance économique européenne

Le pilotage des finances publiques ne peut plus se limiter aujourd'hui au budget de l'État. S'en tenir à cette seule dimension relèverait d'une approche partielle, méconnaissant les impératifs qui découlent de la diversification d'un domaine qui s'est considérablement complexifié ces trente dernières années. Il est un fait aisément observable, qui est celui d'une démultiplication du pouvoir financier, amplifiée par une percée de ce pouvoir hors des frontières de l'espace public. Autrement dit, dans ce nouveau contexte, et pour répondre certes à l'impératif de transparence mais également, maintenant, de cohérence des finances publiques, on est conduit à s'interroger sur le périmètre du champ public [12]. À cet impératif vient immédiatement s'en associer un

second, celui de parvenir à restituer une image globale, non pas centralisée mais intégrée, c'est-à-dire respectueuse de la singularité et de l'autonomie relative de chaque entité, de l'ensemble des comptes publics comme des décisions prises en amont [13], donc des budgets publics.

Il résulte de cette évolution que l'on est face à un ensemble composite complexe, non seulement opaque, mais qui laisse douter de sa cohérence globale et, par conséquent, de la capacité à le piloter. Or, à un moment où une stratégie financière s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publics susceptibles de mettre en cause l'équilibre de la société, il est crucial de mettre en place un partage des informations ainsi qu'un lieu de coordination des décisions. Mais il ne s'agit pas d'en revenir à l'État centralisé, vertical et quasiment caricatural, que la France a autrefois connu ; ni de laisser se développer à l'infini des pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement une néo-féodalité. La voie est donc étroite, car elle ne peut que se formaliser dans un système transversal associant unité et diversité [14]. Aussi, à travers ces enjeux centrés sur la cohérence des finances publiques, au stade de la prise de décision comme de l'exécution, c'est la pérennité du couple démocratie et bonne gestion qui est concernée.

Or, l'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier. Ou plutôt, elle ne prend pas en compte le fait que ce dernier se diffuse au sein de ces différents pouvoirs sous l'apparence d'une simple compétence financière. On veut dire qu'en fait le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. Et sa démultiplication engendre une paralysie de ces derniers, qui se solde par une incapacité à juguler la crise des finances publiques. C'est par conséquent, à notre sens, un modèle politique devenu inadapté qui est en cause, et celui-ci ne peut prendre une forme nouvelle qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en cohérence du système financier public. Certes, aucun texte juridique ni aucun dispositif gestionnaire ou institutionnel construits ne répondent directement à ce besoin. Toutefois, les prémices d'une telle évolution sont déjà présentes. Une sorte de cohérence encore « aventureuse » [15] est bien déjà là, qui a pris naissance il y a quelques décennies, et dont la croissance semble s'accélérer ces dernières années.

En effet, cette réflexion, qui s'est posée initialement avec la montée en puissance de la décentralisation au début des années 1980, s'est poursuivie ensuite avec le développement de la Communauté européenne jusqu'à prendre une forme juridique avec le traité de Maastricht (1992). Plus récemment, selon la même approche et depuis la révision de 2008, la Constitution, dans son article 34, évoque « les orientations pluriannuelles des finances publiques […] définies par des lois de programmation [qui] s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » (v. Notice 3). Dans le même sens, le Conseil de l'UE a adopté une directive n° 2011/85/UE le 8 novembre 2011 déterminant les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, aux termes de laquelle ceux-ci sont tenus de mettre en place « des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires » [16].

De son côté, et dans la lignée du TSCG (v. Notice 4), la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques [17] centre son dispositif sur les administrations publiques, entendues au sens de Maastricht. Cependant, force est de dire qu'il y a là une forme de quiproquo. En effet, si la loi désigne expressément les LF et les LFSS, les budgets locaux n'apparaissent pas. Certes il n'existe ni loi de financement ni *a fortiori* de loi de finances des collectivités, les principes constitutionnels de libre administration et d'autofinancement des collectivités s'opposant à toute forme d'hégémonie financière de l'État.

Néanmoins, la nécessité de consolider les comptes publics dans une même loi de finances de l'État est explicitement admise dans la mesure où selon l'article 8 de la loi organique, « la loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte ». Il faut le souligner, il ne s'agit pas ici d'une simple infor-

mation annexée à la LR (v. aussi Notice 6), mais bien d'un article à part entière de cette loi et plus encore, « liminaire », ce qui, à notre sens, lui confère une importance supplémentaire. Ainsi, un tel tableau de synthèse suppose un alignement des administrations publiques sur des normes harmonisées. Par ailleurs la logique est encore renforcée par le fait que doit être indiqué dans l'exposé des motifs « si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

Ainsi, c'est à une présence/ absence des budgets locaux que l'on a affaire. L'impératif de cohérence des politiques financière publiques se trouve confronté à une construction institutionnelle, la décentralisation, qui répond à d'autres exigences et en vient à forcer cette construction voire à la provoquer. On l'a deviné, on est là en face, une fois encore, de la question très controversée de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Faute d'accepter de poser clairement la question de la cohérence des finances publiques dans le contexte qui est le leur aujourd'hui, l'on est conduit à produire des textes juridiques sinon ambigus, pour le moins embarrassés. Plutôt que d'emprunter des chemins difficiles car tortueux, mieux vaudrait en débattre clairement.

Construire un ordre des autonomies

Au total, l'évolution va donc dans le sens d'un renforcement du pilotage du système financier public par l'État, l'objectif étant de maîtriser le risque d'un éclatement du pouvoir financier et d'une dérive des finances publiques, ainsi que d'un affaiblissement corrélatif de l'autonomie financière locale. Faut-il le déplorer ou au contraire s'en réjouir ? L'objectif ne devrait-il pas être plutôt de dépasser le clivage État/ collectivités, de rompre avec des pesanteurs de toutes sortes, et d'abord avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, qui ne reconnaît pas ni ne formalise les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines ? En définitive, bâtir un ordre des autonomies relatives organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, autrement dit transversal : n'est-ce pas une voie à explorer ?

Plusieurs éléments militent en ce sens. En premier lieu, et à moins d'un retour en arrière, il est nécessaire d'admettre que la crise grave qui frappe le secteur public ne peut se résoudre par une simple recentralisation financière mais plutôt par une intégration des acteurs publics. Il est grand temps d'admettre que le contexte est aujourd'hui très largement différent de celui des années 1980, ou même des années 1990. Depuis lors, le système local s'est considérablement modifié ; sa nature n'est plus la même, non plus que son environnement interne et externe. Pour cette raison, et sans pour autant remettre en cause le principe de libre administration des collectivités, il serait opportun de réorganiser le processus de décision au sein du champ local. Il conviendrait corrélativement de penser et structurer une réforme financière de l'ensemble du secteur public et, dans ce cadre, d'instituer des dispositifs de mise en cohérence du système financier public permettant de dégager une logique commune d'évolution des dépenses et des recettes.

D'une manière générale, c'est la pertinence des systèmes financiers publics qui est maintenant en cause. Conçus dans des contextes économiques, sociaux, politiques, largement différents, ils ne sont plus adaptés aux enjeux d'une société globalisée, en perpétuelle recherche d'équilibre. Autant dire qu'au regard d'enjeux majeurs pour l'avenir, il est fondamental d'identifier correctement les voies dans lesquelles la réforme des circuits de la décision financière publique doit s'engager, et ce à tous les niveaux. C'est bien une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers, non seulement entre les collectivités et l'État, mais entre l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit, autrement dit, de refonder l'autonomie financière locale dans un contexte national et international globalisé.

• • • On l'a compris, il s'agit pour l'État de poursuivre une voie, déjà amorcée, allant dans le sens d'une régulation d'ensemble des finances publiques. Une logique qui s'inscrit dans un projet qui concerne tout à la fois la maîtrise des finances du secteur social, celles des administrations d'État

et des collectivités, et qui devrait s'étendre dans les années à venir à la totalité du secteur public et parapublic. Cette logique de contrôle-régulation devrait amener une reformulation de l'un des principes essentiels du droit public financier, le principe d'unité. Plus encore, c'est à la question du pilotage des sociétés contemporaines, complexes et plus rapidement changeantes qu'autrefois, que se rattache cette logique et c'est finalement l'adaptation de l'État à son environnement interne et externe qui constitue le motif fondamental des réformes réalisées, en cours ou en discussion. Une telle évolution suppose une transformation inéluctable de l'État et, partant, des modes de financement, mais aussi du processus de décision et de gestion financière du secteur public local et national [18]. Il reste que ce débat, qui sur le fond concerne la normalisation des finances locales, est révélateur des incertitudes actuelles ainsi que des adaptations indispensables du système financier local à son nouvel environnement. C'est une conception nouvelle, certes moins flamboyante qu'autrefois, de l'autonomie financière locale qui reste à bâtir. L'enjeu est assurément de taille.

Michel Bouvier

Notes

1. Un changement total de paradigme parfaitement illustré par les propos que tint Ronald Reagan lors de son investiture à la présidence des États-Unis le 20 janvier 1981 : « *In this present crisis, government is not the solution to our problem. Government is the problem* ».

2. *Cf.* n° 13-1986 de la *Revue française de finances publiques* (*RFFP*).

3. *Cf.* C. Wargny, *Louviers. Sur la route de l'autogestion*, éd. Syros, 1977

4. *Cf.* M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, *Le système communal*, LGDJ, 1980, préface de Pierre Lalumière.

5. *Cf.* M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, *Manuel de finances publiques*, 13e éd., LGDJ, 2014.

6. C'est alors que l'on a commencé à qualifier l'État de « premier contribuable local ». Il s'agit en fait, pour être exact, d'une substitution du contribuable national au contribuable local.

7. Ce qui, comme le faisait remarquer le sénateur Daniel Hoeffel (Sénat, séance du 22 juillet 2004), permettait de considérer la part non modulable de la TIPP transférée au département comme une ressource propre.

8. En vertu de quoi, entrent dans la catégorie des ressources propres « le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

9. *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*, La Documentation française, mars 2009.

10. Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, La Documentation française, 2013.

11. *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, 2014.

12. *Cf.* l'éditorial du n° 119 de la *RFFP*.

13. *Cf.* les deux rapports publiés par la FONDAFIP sur ce point : www.fondafip.org.

14. Sur la recherche d'une organisation politique associant unité et diversité, *cf.* M Bouvier, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986.

15. Selon l'expression de R. Caillois, *Cohérences aventureuses,* Gallimard 1976

16. Un dispositif repris dans le cadre de l'article 6 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : « La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques ».

17. Article 1er : « Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles. Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques ».

18. *Cf.* M. Bouvier, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *AJDA* n° 10-2001 ; *RFFP* n° 73 et n° 76, 2001 ainsi que *RFFP* n° 81 et n° 82-2003 ; A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF, une nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3e éd., coll. « Systèmes », LGDJ, 2010.

Notice 12

Les dépenses locales : mise en perspective

Les dépenses publiques locales augmentent plus vite que le PIB depuis le début des années quatre-vingt. En plus des coûts des décentralisations de compétences, s'ajoute une dynamique endogène de développement des administrations publiques régionales, départementales mais aussi communales, en dépit de l'essor de l'intercommunalité. Investisseurs publics de premier rang, les collectivités sont également les employeurs d'une fonction publique territoriale (FPT) dont les effectifs ne cessent de croître, malgré la contrainte budgétaire globale pesant sur la France.

Les dépenses des administrations publiques sont, plus que jamais, sur la sellette. La contrainte budgétaire qui s'impose à la France oblige chaque compartiment des administrations publiques à réviser son train de vie et ses plans d'action. Les dépenses de fonctionnement sont les premières visées. Les collectivités territoriales n'échappent pas à la règle mais la sensibilité à la rigueur financière y semble particulièrement forte. Il faut dire que la sphère locale n'y a guère été habituée. Depuis les débuts de la décentralisation (v. Notice 11), régions, départements et communes voguaient sous l'alizé d'une douce insouciance budgétaire, largement préservées par le caractère très favorable de l'indexation des dotations de l'État et une fiscalité locale dynamique, beaucoup moins visible et donc, moins en proie à la critique que la fiscalité nationale. La construction intercommunale, à partir des années quatre-vingt-dix, avait même rajouté une couche institutionnelle de dépenses sans ajustement financier à l'échelle communale, comme le souligne la Cour des comptes [1].

Les temps changent. Les Français sont saturés de prélèvements obligatoires. Les feuilles d'imposition locales, taxe d'habitation ou foncière, sont partout passées au crible. Les dotations de l'État baissent en volume : de l'ordre de moins 11 Mds € sur la période 2015-2017, soit près de 20 % de réduction en trois ans. La Cour des comptes et le réseau des chambres régionales des comptes (CRC) se mobilisent pour rendre compte chaque année, depuis 2013, de la réalité des finances locales. La pression se fait permanente et de plus en plus forte [2]. Sommes-nous pour autant arrivés à un point de rupture, à un tournant dans la gestion des dépenses publiques locales ? Rien n'est moins sûr tant le principe de libre administration des collectivités imprègne la gestion locale et rend difficile l'encadrement par l'État, même au nom des engagements européens de la France, des finances communales, départementales ou régionales.

Avant de tenter de défricher les champs du possible et de se risquer à un exercice de prospective (v. Notice 13), il convient de prendre le temps d'un recul, d'une rétrospective sur l'évolution de la dépense locale depuis une trentaine d'années, avec une attention particulière pour les évolutions de la dernière décennie, alors que l'État commençait de mettre sérieusement à la diète sa propre administration. Si le recul historique compte, il ne faut pas négliger non plus celui de la géographie administrative. Le paysage des collectivités est fait de diversité territoriale et institutionnelle. Rien de vraiment commun en effet entre la problématique financière communale et celle des départements ou des régions. Alors que pointe un nouveau projet de réforme de l'organisation des territoires de la République, prenons garde aux effets d'optique. La résonance médiatique du fait régional ou les velléités de suppression des départements ne doivent pas masquer l'essentiel : la permanence du fait communal et la grande inertie de ses dépenses, nonobstant l'intercommunalité qui peine à s'affirmer. Les comptables et les chiffres sont têtus : les évolutions de la sphère locale vues sous le prisme financier, en tout cas des dépenses engagées, sont lentes ; la continuité l'emporte largement sur la rupture.

Après une vue d'ensemble des dépenses publiques locales, de leur dynamique et de leurs déterminants, une approche par type de collectivités s'impose afin de pouvoir apprécier les enjeux actuels et à venir de la réforme des territoires.

Les dépenses publiques locales : une vue d'ensemble

Une dépense croissante et essentielle pour l'investissement public

Depuis les débuts de la décentralisation, les dépenses locales ont pris une importance croissante dans les dépenses des administrations publiques françaises. Les collectivités – régions, départements, communes et groupements de communes –, qui composent l'essentiel des administrations publiques locales (APUL) au sens du système européen des comptes (SEC), apparaissent comme des investisseurs de premier plan, largement devant l'État.

La montée en puissance financière des collectivités

Depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui marque l'acte I de la décentralisation, le poids des APUL croît sans cesse dans la dépense publique. De 1983 à 2012, la part des dépenses publiques locales est passée de 9 à 12 % du PIB. Dans le même temps, les administrations publiques centrales (APUC), en particulier l'État, voyaient leur contribution baisser de 25 à 22 %.

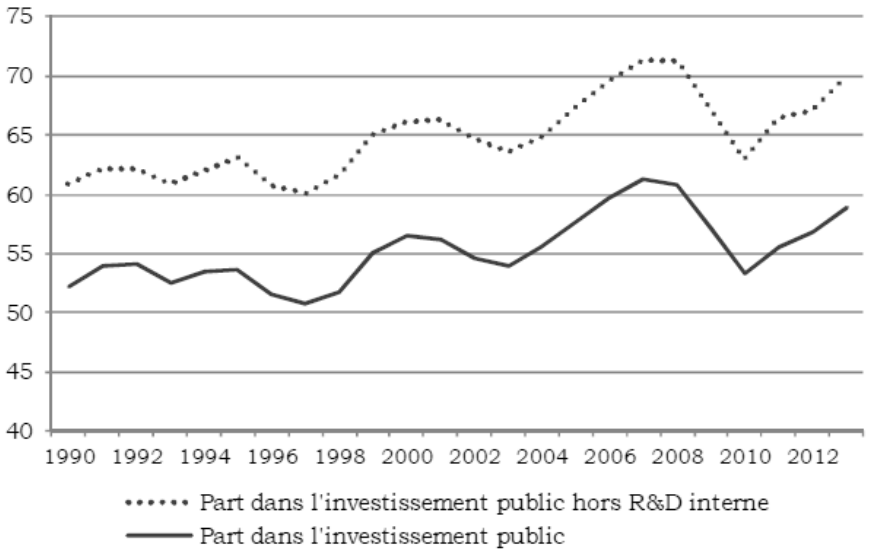
La hausse du poids des dépenses locales par rapport à l'ensemble des dépenses publiques est quasi linéaire depuis le début des années 2000. Elle atteint 21 % en 2012. Dès l'acte II de la décentralisation et la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2014, la dépense locale avait franchi le cap des 20 % de la dépense publique totale.

L'importance des collectivités territoriales dans l'investissement public

Les APUL, en particulier les collectivités, apparaissent comme des investisseurs publics majeurs depuis plus de trente ans. Dans le cadre du SEC, établi en 1995 (SEC 1995), les investissements ne comprenaient pas les dépenses réalisées en matière de recherche et de développement (R&D). Au cours de la période 1990 à 2012, la part de la formation brute du capital fixe (FBCF) revenant aux administrations locales oscillait entre 60 et 72 %. *Grosso modo*, les deux tiers de l'investissement public relevaient de la sphère locale.

Avec le changement des bases comptables intervenu à partir de 2010, l'importance majeure de l'investissement public local demeure, mais à un niveau plus faible qui est compris, si on recalcule les données pour la période 1990 à 2012 sur la base du SEC 2010, entre 51 et 62 %. Les administrations locales assurent toujours plus de la moitié de l'investissement public.

Évolution du poids des APUL dans l'investissement des APU de 1990 à 2012



Source : INSEE, Comptes nationaux, base 2010.

Une augmentation multifactorielle des dépenses locales

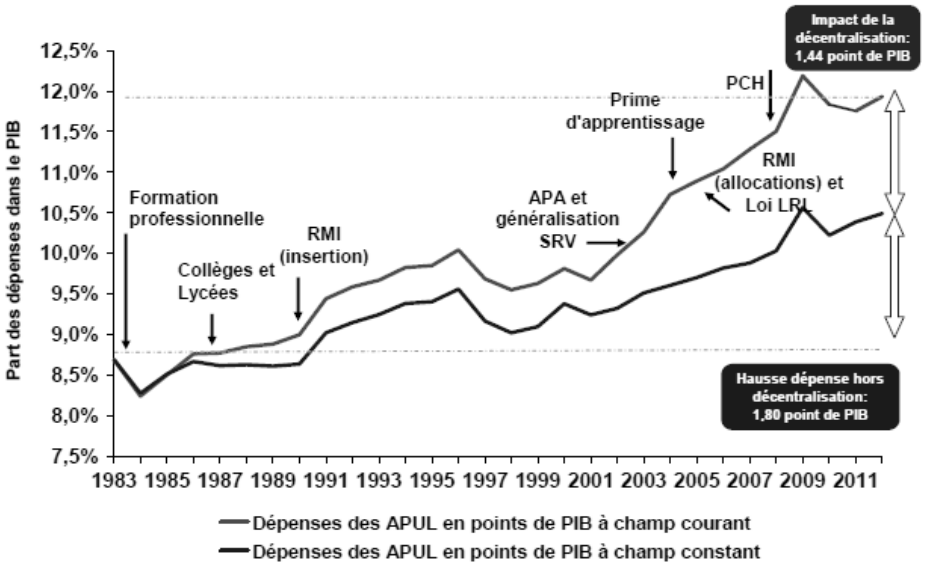
Pour sensible qu'elle soit, l'analyse des causes de l'augmentation des dépenses publiques locales révèle l'importance des facteurs endogènes à la sphère territoriale. Les transferts de compétences de l'État aux collectivités n'expliquent pas tout, loin s'en faut. Hors effets de décentralisation, la masse salariale des collectivités, y compris des communes, malgré l'essor de l'intercommunalité, va croissante. Encore aujourd'hui, les effectifs de la FPT progressent.

La décentralisation a couvert la hausse endogène des dépenses locales

L'analyse des origines de la hausse des dépenses publiques locales est complexe. Elle doit en effet tenir compte des effets des transferts de compétences de l'État aux collectivités (facteur exogène) mais aussi de l'évolution du fonctionnement interne des administrations locales, de leur développement endogène, hors décentralisation. La question est d'autant plus importante qu'elle tend à mettre en cause soit l'État, soit les collectivités territoriales dans la plus ou moins grande dérive des dépenses locales. En ces périodes de fortes contraintes budgétaires, le diagnostic des causes de la dépense joue naturellement sur la définition du traitement à prodiguer pour tenter de juguler la tendance globalement haussière qui est constatée d'année en année.

Sur la période 1983-2011, l'analyse multifactorielle de l'évolution des dépenses publiques locales montre que les effets de la décentralisation et de l'extension de certaines compétences des collectivités ont contribué à hauteur de +1,44 % de PIB à la hausse du poids des dépenses des APUL. Le reste de la hausse enregistrée des dépenses locales, soit +1,8 % de PIB, a eu lieu à champ de compétences constant, et explique 56 % de l'augmentation des dépenses des APUL de 1983 à 2012. Cette analyse est corroborée par des travaux parlementaires[3].

Évolution des dépenses des APUL de 1983 à 2011 (% PIB)



Source : INSEE, DGCL. Calculs de la direction du Budget.

Une masse salariale qui ne cesse d'augmenter

Enjeu majeur de la maîtrise des dépenses publiques, la stabilisation voire la diminution de la masse salariale des collectivités ne semble pas encore à l'ordre du jour. De 2006 à 2013, leurs dépenses de personnels ont progressé d'environ 41 à 57 Mds €, soit une moyenne annuelle de + 4,9 %. L'augmentation enregistrée de la masse salariale des communes attire en particulier l'attention, dans la mesure où l'effet de la décentralisation est faible à ce niveau, et que la construction intercommunale aurait dû permettre, à tout le moins, une stabilisation de ces dépenses. Il n'en est rien : la masse salariale des communes progresse de 29 à 35 Mds € sur huit ans, avec des taux d'accroissement d'encore 2,6 % en fin de période, comparables à ceux mesurés pour les conseils généraux (2,5 % entre 2012 et 2013) ou régionaux (3,2 %/ an). Dans le même temps, les dépenses des intercommunalités se sont, elles, envolées passant d'environ 4 à 7 Mds € de 2006 à 2013, avec une évolution entre 2012 et 2013 d'encore + 7,2 %.

Évolution des dépenses de personnels(1) des collectivités, 2006-2014 (Mds €)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (**)	2014 (***)
Régions	0,78	1,60	2,35	2,68	2,78	2,86	2,97	3,06	3,18
Variation annuelle (%)	+26,5	+103,8	+47,0	+14,2	+3,9	+2,8	+3,8	+3,2	+3,8
Départements	7,07	8,33	9,93	10,67	10,96	11,17	11,54	11,82	12,18
Variation annuelle (%)	+7,9	+17,8	+19,1	+7,5	+2,7	+1,9	+2,6	+2,5	+3
Communes	29	30,38	31,25	31,95	32,61	33,2	34,12	35,01	n. d.
Variation annuelle (%)	+3,9	+4,8	+2,8	+2,2	+2,1	+1,8	+2,6	+2,6	n. d
EPCI à fiscalité propre	3,85	4,2	4,51	5	5,39	5,77	6,27	6,72	n. d.
Variation annuelle (%)	+10,2	+8,9	+7,5	+10,8	+7,7	+7	+8,7	+7,2	n. d.
Total	40,7	44,51	48,04	50,3	51,74	53	54,9	56,62	n. d.
Variation annuelle (%)	+5,5	+9,4	+7,9	+4,7	+2,9	+2,4	+3,3	+3,1	n. d.

Remarques : (1) y compris cotisations employeur au titre de la retraite/ (*) hors Mayotte / (**) résultats provisoires / (***) estimations / (n. d.) : non disponible.

Source : DGFiP.

L'examen de l'évolution des effectifs des collectivités, correction faite des effets de transfert de l'acte II de la décentralisation, révèle un peu plus l'ampleur de la difficulté à juguler la dépense locale en personnel. De 2006 à 2012, les effectifs de la FPT ont crû d'environ 1,67 à 1,91 million d'agents, dans une période pourtant marquée au sceau d'une certaine discipline budgétaire à l'échelle nationale. Après le rapport Pébereau[4], au plus dur moment de la crise de la dette souveraine (2010-2012), les collectivités ont continué d'accroître leurs effectifs, indépendamment des effets de la décentralisation.

Évolution des effectifs de la FPT dans les collectivités de 2006 à 2012, en milliers d'agents

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total FPT	1 612	1 704	1 770	1 806	1 811	1 831	1 862
Total hors transferts	1 608	1 644	1 653	1 674	1 676	1 696	1 727
Conseils généraux (CG)	206	239	277	289	291	293	295
CG hors transferts	204	208	209	211	211	213	215
Conseils régionaux (CR)	22,1	53,4	75,3	78,7	79,7	80	81,7
CR hors transferts	20	24,5	26,5	23,4	23,7	24	25,7
Bloc communal	1 303	1 333	1 344	1 368	1 369	1 386	1 414
dont communes et Ets. communaux	1 112	1 131	1 137	1 142	1 135	1 141	1 156
dont EPCI à fiscalité propre	131	141	149	161	171	180	191

Source : INSEE, données au 31 décembre de chaque année.

Les dépenses locales vues par type de collectivités

Le bloc communal concentre l'essentiel des dépenses d'investissement et de fonctionnement

Si le fait régional apparaît de plus en plus visible sous le prisme des médias, c'est en vérité le fait communal qui concentre encore l'essentiel des enjeux financiers de la sphère publique locale. Les communes et leurs groupements sont les premiers investisseurs publics. L'évolution de la FBCF publique locale suit d'ailleurs assez fidèlement le rythme du calendrier électoral municipal. Le bloc communal est par ailleurs le premier employeur de la FPT. L'accroissement continu de ses effectifs en période de forte contrainte budgétaire interroge.

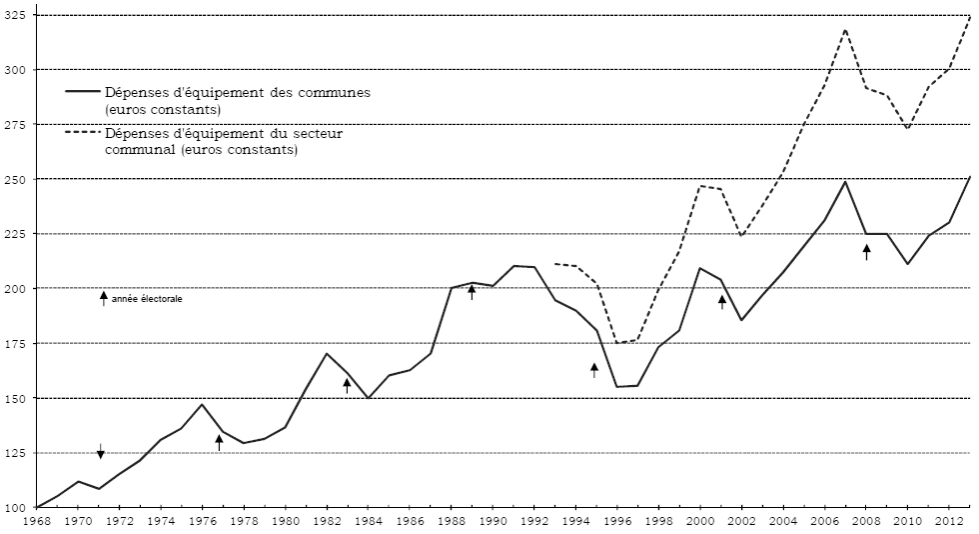
Les premiers investisseurs publics locaux

Les communes et leurs groupements concentrent l'essentiel de l'investissement public local. En 2013, les collectivités ont réalisé environ 58 Mds € de dépenses d'investissement (hors remboursement du capital de la dette), en hausse de 5,4 % par rapport à 2012. Cette dépense comprend les dépenses d'équipement directes, mais également les subventions d'équipement. Ce dynamisme s'inscrit dans une tendance globale positive amorcée dès 2011, en rebond après la crise de 2009-2010 qui avait fortement affecté l'investissement public. Cette forte croissance des investissements est d'abord portée par l'essor des dépenses d'équipement au sein du secteur communal, qui enregistre environ 32 Mds € de dépenses sur ce poste, soit 77 % du total des dépenses directes d'équipement des collectivités. Au sein du bloc communal, ce sont encore les communes qui investissent le plus avec environ 25 Mds € de dépenses d'équipement en 2013, contre 7,2 Mds € pour les intercommunalités. Régions et départements sont loin derrière avec respectivement 5,8 et 6,8 Mds €. Le haut niveau d'investissement local enregistré en 2013 est aussi à mettre en relation avec une année préélectorale pour les communes : de nombreux pro-

jets municipaux sont en effet arrivés à maturité cette année-là, comme c'est en général le cas en seconde partie de mandat.

Au sein du bloc communal, le rythme de l'investissement suit le cycle électoral municipal. Autour de la tendance globalement linéaire haussière des dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements enregistrée sur longue période, de 1968 à 2012, une variabilité interannuelle importante ressort. Sur la période 1990-2012, par rapport au cycle électoral municipal de six ans, on constate de manière quasi systématique que le niveau de dépense le plus bas au sein d'un cycle est atteint l'année de l'élection ou celle qui suit. Si les périodes de crise économique, par exemple celle de 2009-2010, peuvent venir affecter l'application de cette règle générale, le fait est que les projets d'équipement communaux ou intercommunaux viennent le plus souvent à maturité dans les deux ou trois ans précédant le renouvellement des assemblées délibérantes.

Évolution des dépenses d'équipement brut du bloc communal de 1968 à 2012 (base 100 en 1968)



Source : DGCL, DGFiP.

Les premiers employeurs publics locaux

Outre son importance en matière d'investissement, le bloc communal est également caractérisé par le poids des dépenses de fonctionnement. En 2013, les communes et leurs groupements dépensent 87 Mds €, contre respectivement 18 et 58 Mds € pour les régions et les départements (pour ces derniers, 70 % des dépenses de fonctionnement sont des transferts sociaux).

Au-delà de l'examen des masses budgétaires qui sont en jeu, l'analyse de la dynamique des dépenses de fonctionnement du bloc communal renvoie l'image d'une gestion encore assez dynamique en matière de gestion des ressources humaines. La masse des effectifs étant considérable, leur évolution relative, même modeste, entraîne des conséquences financières très importantes. Ainsi, bien que l'augmentation relative du nombre des agents communaux soit faible de 1998 à 2008 (seulement + 0,9 %/ an), en termes absolus, le poids des recrutements communaux, c'est-à-dire des municipalités au sens strict mais aussi des administrations périphériques, dont par exemple les centres communaux d'action sociale, doit attirer l'attention. De 1998 à 2008, la sphère communale a globalement embauché 234 200 nouveaux collaborateurs, dont 110 800 au niveau communal, soit 47 % du total. Les intercommunalités quant à elles, en plein développement, ont un taux d'accroissement relatif de leur effectif de 7,2 %/ an entre 1998 et 2008[5].

Taux de croissance annuel de la FBCF des APUL de 1990 à 2013

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

Évolution des effectifs au sein du bloc communal entre 1998 et 2008

	1998	2008	Évolution absolue	Évolution relative
Administration communale	1 132 800	1 243 600	110 800	0,9 %/ an
dont communes	1 032 700	1 112 600	79 900	0,7 %/ an
Administration intercommunale	122 600	246 000	123 400	7,2 %/ an
dont EPCI à fiscalité propre	55 200	156 100	100 900	11 %/ an
Total	1 255 400	1 489 600	234 200	1,7 %/ an

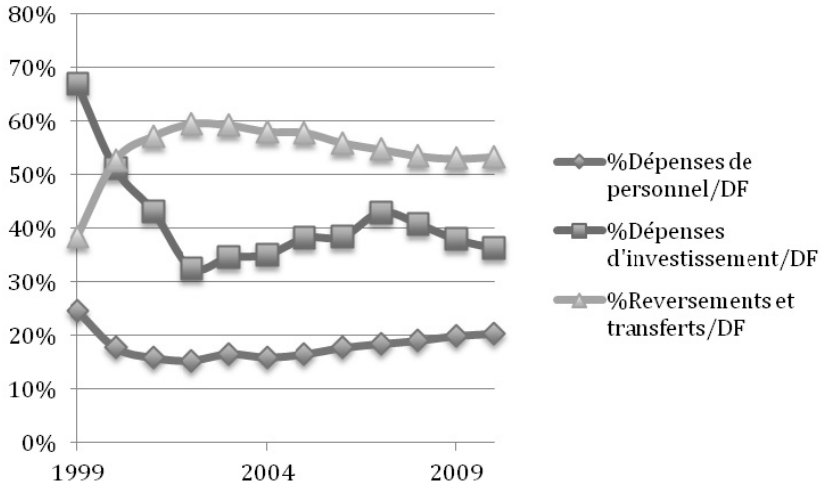
Source : INSEE, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Il faut prendre garde à ne pas interpréter trop vite la forte croissance des effectifs intercommunaux comme étant le révélateur d'une inflation non maîtrisée des dépenses, la gestion des EPCI étant beaucoup plus professionnelle et raisonnable qu'une lecture rapide des données ne pourrait le laisser croire. À l'aune des dépenses de personnel rapportées aux dépenses totales de fonctionnement, le niveau d'administration intercommunale demeure modeste, et assez étale entre 1999 et 2010 (autour de 18 % en moyenne). Après un pic au début des années 2000, correspondant pour une large part à l'effet d'aubaine qu'a constitué la bonification de la DGF, le niveau d'investissement relatif des intercommunalités s'est stabilisé autour de 42 % en moyenne de 1999 à 2010.

D'un niveau très élevé, mais en général peu étudiée, la part des reversements de fiscalité réalisés entre les intercommunalités et les communes membres illustre les relations financières complexes au sein du bloc communal : en moyenne, de 1999 à 2010, l'équivalent de 55 % des dépenses de fonctionnement des intercommunalités a été rétrocédé aux communes par le jeu de l'attribution de compensations qui impose aux EPCI à fiscalité propre de compenser partiellement le transfert de fiscalité « entreprise » (TP, devenue CET : v. Notice 14) consenti par les communes membres à l'origine de la construction intercommunale (*cf.* art. 1609 nonies CGI). L'article 183 de la loi du 13 août 2004 a offert la possibilité de revoir les « pactes budgétaires » initialement scellés. Force est de constater que les grands équilibres financiers, au sein du bloc communal, n'en ont été que peu affectés. Rarement souligné, le fait que le mouvement intercommunal soit un « aspirateur » de moyens financiers pour les communes participe pourtant de

la réalité de la gestion actuelle des territoires. La première fonction de l'intercommunalité est de conforter les budgets municipaux, loin devant la fonction d'investissement et très loin devant la fonction d'administration générale.

Évolution des dépenses de personnel, d'investissement et des reversements opérés au profit des communes relativement aux dépenses de fonctionnement (DF) des intercommunalités de 1999 à 2010



Source : DGCL, Les collectivités territoriales en chiffres.

En 2013, à l'aube d'une nouvelle ère de rigueur budgétaire, le premier poste de dépense en fonctionnement des budgets communaux agrégés est celui du personnel avec environ 42 Mds €. Les autres dépenses, à caractère général, ne sont pas négligeables avec 30 Mds €. En contrepoint, deux grands types de recettes pèsent : les impôts locaux (50 Mds €) et les concours financiers de l'État (environ 28 Mds €). Une épargne brute est dégagée à hauteur de 17 Mds €, qui permet de financer l'investissement. C'est la première ressource des dépenses d'équipement. Subventions et emprunts complètent le macro-plan de financement de l'investissement du bloc communal, à hauteur respectivement de 11 et 10 Mds €.

Dépenses du bloc communal par nature (2013, Mds €)

	Dépenses	Recettes
SECTION de FONCTIONNEMENT	Personnel : 41,7	Impôts locaux : 50
	Intervention : 15,4	Autres impôts : 10,6
	Autres dépenses : 30,2	Concours de l'État : 27,7
	Épargne brute : 16,9	Autres recettes : 16
SECTION d'INVESTISSEMENT	Remboursement dette : 7,9	**Épargne brute : 16,9**
	Subvention d'équipement : 3,3	Dotations et subventions : 11
	Dépenses d'équipement : 32,1	Emprunt : 9,9
	Autres dépenses : 2,0	Autres recettes : 4,5

Source : DGFiP.

Régions et départements, gestionnaires de subventions d'équipement et de transferts sociaux

Afin d'évaluer les effets potentiels de la réforme territoriale en cours, il convient d'avoir clairement en tête les enjeux financiers que représentent les différents niveaux de collectivités. Si elles ne sont pas négligeables, les masses budgétaires associées aux régions et aux départements apparaissent secondaires par rapport à celle du bloc communal : ce sont des administrations intermédiaires, caractérisées par des dépenses de personnel relativement modestes, et versant beaucoup de subventions. Leur profil financier est toutefois assez différent, s'agissant du taux d'épargne et de l'endettement.

Peu de personnel et beaucoup de transferts

Tant en section de fonctionnement que d'investissement, les régions apparaissent comme des organes de distribution de fonds publics, de transferts. En fonctionnement, les dépenses d'intervention sont prépondérantes, avec 12 Mds € contre seulement 3,1 Mds € pour le personnel. En investissement, les subventions d'équipement l'emportent largement sur les dépenses d'équipement directes, avec 5,8 Mds € contre 2,8 Mds €.

Dépenses des régions par nature (2013, Mds €)

	Dépenses	Recettes
SECTION de FONCTIONNEMENT	Personnel : 3,1	Impôts locaux : 4,8
	Intervention : 11,6	Autres impôts : 7,8
	Autres dépenses : 2,9	Concours de l'État : 9,3
	Épargne brute : 5,3	Autres recettes : 0,9
SECTION d'INVESTISSEMENT	Remboursement dette : 2,1	**Épargne brute : 5,3**
	Subvention d'équipement : 5,8	Dotation et subvention : 1,9
	Dépenses d'équipement : 2,8	Emprunt : 3,1
	Autres dépenses : 0,5	Autres recettes : 0,4

Source : DGFiP.

Les départements présentent un profil budgétaire analogue. Les dépenses de transferts priment largement en section de fonctionnement : environ 38 Mds € en 2013. Ici, l'essentiel des dépenses d'intervention en fonctionnement va aux versements des aides sociales, dont les conseils généraux sont les pivots, et qui ont globalement écrasé leur marge de manœuvre financières depuis l'acte II de la décentralisation[6]. En section d'investissement, les dépenses d'équipement directes restent relativement importantes par rapport aux subventions d'équipement, avec 6,8 Mds € contre 4,6 Mds € en 2013. Les départements continuent d'investir dans le champ de l'enseignement secondaire (collèges) et des routes, à la suite du transfert massif de l'essentiel du réseau viaire nationale par la loi de 2004.

Dépenses des départements par nature (2013, Mds €)

	Dépenses	Recettes
SECTION de FONCTIONNEMENT	Personnel : 11,8	Impôts locaux : 20,6
	Intervention : 38,3	Autres impôts : 21,9
	Autres dépenses : 7,5	Concours de l'État : 14,9
	Épargne brute : 7,1	Autres recettes : 7,3
SECTION d'INVESTISSEMENT	Remboursement dette : 2,9	**Épargne brute : 7,1**
	Subvention d'équipement : 4,6	Dotations et subventions : 2,6
	Dépenses d'équipement : 6,8	Emprunt : 3,8
	Autres dépenses : 0,4	Autres recettes : 0,7

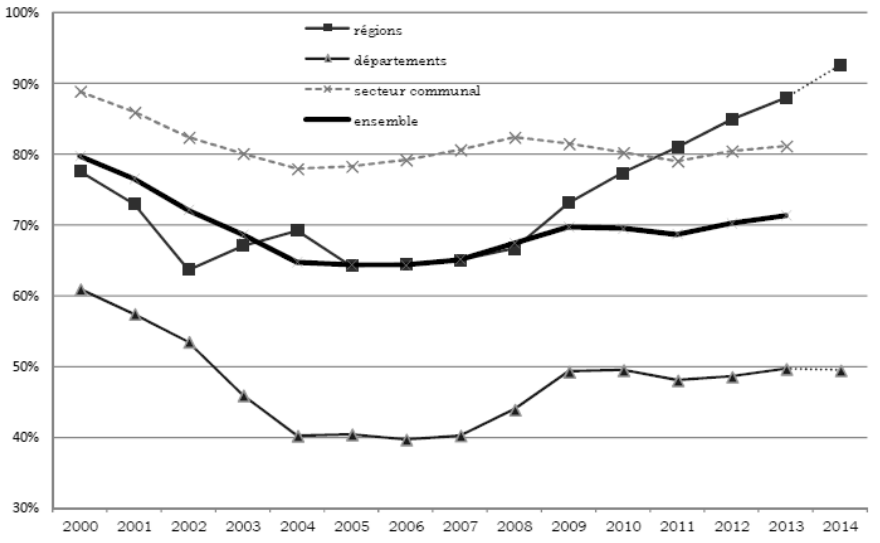
Source : DGFiP.

Sur le plan qualitatif, on notera que les champs de compétences des régions et des départements sont assez proches. Alors que les régions financent les transports express régionaux, les départements ont la main sur le réseau viaire et les transports interurbains en car. Là où les régions s'occupent des lycées, les départements veillent aux collèges. Dans le champ socio-économique, la compétence économique de droit commun des régions et celle des départements en matière d'aide et d'action sociale pourraient trouver à se marier dans une perspective de développement durable[7]. Comme la question d'une intégration plus forte des communes et des intercommunalités se pose à l'échelle de l'administration publique de terrain, la question du rapprochement, voire de la fusion entre les conseils régionaux et les conseils généraux, se pose également à l'échelon de l'administration intermédiaire de la République.

Épargne brute et endettement : une situation contrastée

Si régions et départements présentent de nombreuses analogies sur le plan de la structure de leur budget et de leurs fonctions, elles se distinguent cependant sur le plan financier. Les régions se sont beaucoup endettées depuis le début des années 2000 pour supporter leurs investissements (près de 90 % de taux d'endettement en prévision 2014), mais ont conservé une forte épargne brute (plus de 20 % pour 2014). C'est le contraire s'agissant des départements, encore relativement peu endettés (taux d'endettement d'environ 50 % pour 2014) et dont l'épargne brute est très basse (environ 10 % pour 2014). Autrement dit, les départements sont fortement contraints en section de fonctionnement, mais disposent encore d'un fort potentiel d'endettement par rapport aux régions en section d'investissement. Les régions ont quant à elles des marges de manœuvre en fonctionnement, en dépit d'une tendance linéaire à la baisse de leur épargne brute sur la période 2000 à 2014. Alliés, voire fusionnées, régions et départements retrouveraient une nouvelle capacité d'intervention financière : la relative aisance en fonctionnement des régions pourrait servir à soutenir le niveau des dépenses d'investissement public au niveau intermédiaire de l'administration territoriale de la République, indépendamment de la possibilité de recourir à l'emprunt.

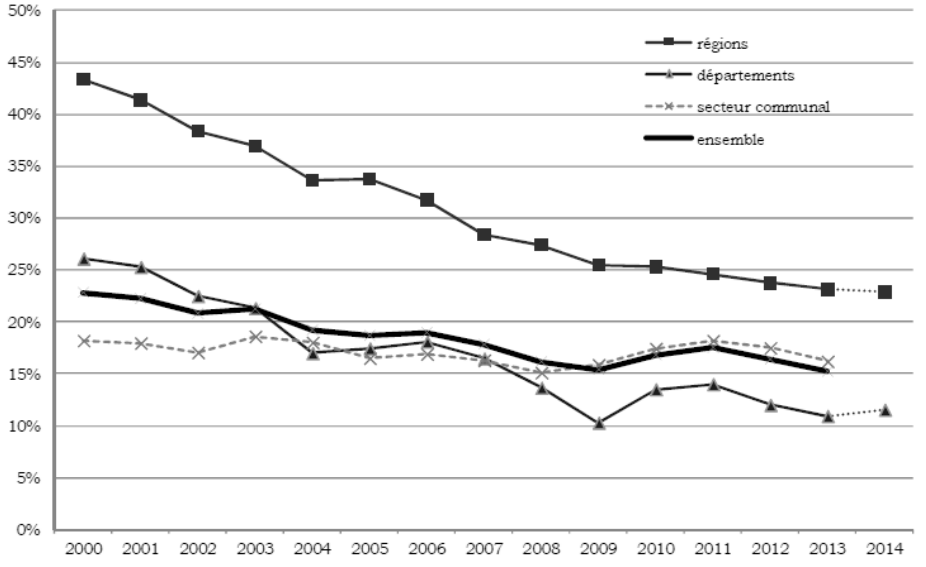
Évolution du taux d'endettement des collectivités (2000-2014)



Remarque : Le taux d'endettement présenté est le ratio entre l'encours de dette et les recettes réelles de fonctionnement d'une collectivité.

Source : DGFiP, estimations DGCL pour 2014.

Évolution du taux d'épargne brute des collectivités (2000-2014)



Remarque : Le taux d'épargne brute présenté est le ratio entre l'épargne brute, dégagée par l'excédent des recettes de fonctionnement par rapport aux dépenses de fonctionnement, et les recettes réelles de fonctionnement d'une collectivité.

Source : DGFiP, estimations DGCL pour 2014.

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales avait comme principal objectif de rapprocher les exécutifs régionaux et départementaux, *via* l'élection d'un conseiller territorial qui devait siéger dans les deux assemblées délibérantes. Sans parler des économies d'échelle attendues, à terme, de cette nouvelle forme de gouvernance territoriale, l'enjeu macro-budgétaire n'était pas mince. Le conseiller territorial aurait en effet pu voter dans le sens d'une plus grande cohérence les actions régionales et départementales. Si on raisonne à l'échelle de l'unité budgétaire d'une région et de ses départements, la marche à la fusion aurait eu pour conséquence de redonner de l'épargne brute au nouvel ensemble ainsi formé. Une autre voie de réforme des collectivités locales d'échelle intermédiaire semble aujourd'hui empruntée. En laissant séparés le bloc régional du bloc départemental, la recomposition en cours de l'organisation territoriale tend à regrouper des régions globalement à l'aise et à maintenir des départements globalement en mal d'autofinancement.

• • • Au-delà de l'agitation politique et médiatique qui entoure la réforme ou la tentative de réforme de l'administration territoriale intermédiaire de la France, il convient d'avoir en tête que l'essentiel des enjeux financiers, tant en fonctionnement qu'en investissement, reste concentré au sein du bloc communal, et tout particulièrement à l'échelon de la commune. Ce n'est qu'à ce niveau-là que des économies substantielles peuvent être espérées en matière de dépense publique locale.

Robin Degron

Bibliographie

Comité des finances locales, *Rapport sur les finances des collectivités locales en 2014*, Observatoire des finances locales, 2014.

Ministère du Budget et des Comptes publics, *Annexe jaune au projet de loi de finances pour 2014 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »*, 2013.

Notes

1. Cour des comptes, *L'intercommunalité, rapport public thématique*, 2005 ; *Id.*, « Bilan d'étape de l'intercommunalité en France », insertion au rapport public annuel 2009.

2. *Id.*, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, 2014.

3. Gilles Carrez, Michel Thénault, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, La Documentation Française, 2010.

4. Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale,* Robert Lafont/ La Documentation française, 2006.

5. Robin Degron, « L'intercommunalité en France, entre expansion géographique et inertie financière », *Revue de gestion et de finances publiques*, n°8-9, août-septembre 2012.

6. Pierre Jamet, *Rapport au Premier ministre sur les finances départementales*, La Documentation française, 2010 ; R. Degron, « La crise de l'État-providence social et ses impacts territoriaux », *Pouvoirs locaux*, n°75, IV/2007.

7. R. Degron, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, LGDJ-Lextenso, 2014.

Notice 13

L'évolution des dépenses locales : essai de prospective

Les conséquences de la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales sont au cœur du débat public. Le risque d'une forte diminution de l'investissement local agite les esprits, et suscite les prévisions les plus alarmistes. Une prise de recul est nécessaire sur la réforme territoriale en cours, ainsi que sur les grandes évolutions affectant les finances publiques locales. Celles-ci sont surdéterminées par les engagements européens de la Nation. L'équation budgétaire à résoudre par les élus et leurs équipes est certes difficile, mais des solutions existent. Les possibilités d'action varient selon que l'on se place dans une perspective de moyen-long terme ou de court terme. En tout état de cause, au-delà de la contrainte financière, le poids des arbitrages politiques reste déterminant.

Les engagements européens de la France en matière de réduction de ses déficits mettent sous pression l'ensemble de la sphère publique. Les collectivités, longtemps préservées de la rigueur budgétaire, sont aujourd'hui appelés à contribuer à l'effort national. La réduction annoncée de 11 Mds € des dotations de l'État sur la période 2015-2017 limite les marges de manœuvre locales. La question de l'évolution des dépenses des collectivités se pose avec d'autant plus d'acuité que l'investissement public est essentiellement porté par le bloc communal (v. Notice 12). De là, une inquiétude point sur les effets macroéconomiques des difficultés financières locales. Certes, des réformes structurelles sont engagées, et la recomposition de la carte territoriale devrait avoir des effets bénéfiques. Le problème du soutien à l'investissement se pose cependant à court terme, alors que les effets de la réforme ne se feront sentir qu'à moyen-long terme.

Dans ce contexte, les élus et leurs représentants, en particulier au Sénat ou à l'Assemblée des maires de France (AMF), tirent le signal d'alarme. Un récent rapport d'information du Sénat[1] prédit une chute de 30 % des investissements sur trois ans. Cette prévision n'est-elle pas trop alarmiste ? Plus globalement, quelles solutions peuvent être trouvées afin d'adapter les dépenses locales à leurs recettes tout en maintenant un haut niveau d'investissement ? Une analyse de la réforme territoriale ainsi que des grandes tendances affectant les finances publiques locales s'impose, avant de risquer une vision prospective. Comme le disait Fernand Braudel, « le passé pousse ses flots jusque sous nos pieds ». En marge de l'évolution des dotations nationales, il convient d'intégrer les effets du cycle électoral local dans la compréhension des variations des dépenses d'équipement public. Les résultats des dernières municipales entrent également en ligne de compte pour apprécier la réelle volonté des édiles de compenser la baisse des transferts financiers de l'État.

Les grandes réformes à prendre en compte

La réforme territoriale en cours

La réforme territoriale est susceptible d'influencer la structure même de la dépense locale. Le nombre des unités territoriales de gestion des politiques publiques, ainsi que la répartition des compétences entre les différentes strates, auront un impact sur les grands équilibres financiers de la sphère locale. Encore faut-il s'entendre sur la notion de réforme territoriale[2]. Celle-ci apparaît permanente depuis la fin des années soixante, avec l'essai malheureux de recomposition de la carte régionale du général de Gaulle en 1969, et la tentative de restructuration de

la carte communale portée par la loi Marcellin de 1971. Avec la loi Joxe de 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le mouvement reprend et s'accélère : si la France est depuis lors engagée dans une lente construction intercommunale, la carte des régions et des départements amorce juste sa mue. Dans cette Notice, nous porterons une particulière attention aux trois lois ou projets de loi portés par la XIVe législature : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ainsi que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), actuellement (été 2015) en cours de débat. Ces deux derniers textes, déposés le 18 juin 2014 au Parlement, ne doivent pas être confondus.

La diminution certaine du nombre de régions

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a été adopté le 25 novembre 2014. La carte régionale sera profondément remaniée dans la perspective des élections de décembre 2015, le nombre de régions métropolitaines étant ramené au 1er janvier 2016 de 22 à 13 (Corse comprise). Le chef-lieu sera déterminé en 2015 par décret après consultation des conseils régionaux existants, et organisation d'un débat avec les représentants des collectivités et de la société civile.

L'article 3 de la loi précise le droit d'option des départements voulant changer de région : la délibération de la région d'accueil et celle de départ est obligatoire ; l'accord doit être voté par une majorité des trois cinquièmes. Les transferts départementaux risquent donc d'être très limités.

La suppression partielle des départements

Initialement condamnés à disparaître par le projet de recomposition des territoires, les départements devraient en réalité survivre en tant que collectivités. Le 21 octobre 2014, le Sénat a réaffirmé leur maintien. La commission spéciale du Sénat dédiée à la réforme territoriale a rétabli la possibilité pour deux départements de fusionner, et approuvé la date des élections départementales proposées par le gouvernement fin mars 2015. Dans son discours du 28 octobre devant le Sénat sur la réforme territoriale, le Premier ministre a assuré du maintien des « départements ruraux ».

Il est vraisemblable que la majeure partie des conseils généraux sera finalement conservée, tant le caractère rural permet de recouvrir la plupart des départements actuels. Hormis celles de la petite couronne francilienne, on voit mal quelle collectivité pourrait effectivement disparaître. Un premier test sera celui du Rhône, où le Grand Lyon est largement prédominant. Si ce département devait perdurer, il y a fort à parier que seuls les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne pourraient être supprimés. En marge des disparitions, on ne peut pas exclure un mouvement de fusion interdépartementale. Le sens de la réforme territoriale ainsi que les difficultés financières spécifiques aux conseils généraux y poussent. Déjà, des rapprochements se dessinent, par exemple dans le Centre-Val de Loire, avec l'alliance du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir.

L'affirmation progressive des métropoles urbaines

La loi MAPTAM du 27 janvier 2013 a clairement installé dans le paysage institutionnel le fait métropolitain. Si le discours du Premier ministre du 28 octobre 2014 a ouvert la voie à des ajustements sur la constitution du Grand Paris où la question du devenir des intercommunalités préexistantes pose problème, le dispositif d'ensemble ne devrait pas être remis en cause.

Au 1er janvier 2015, dix métropoles sont instituées à Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier. La métropole de Nice existait déjà. Trois cas particulier sont à considérer : celui du Grand Paris et celui de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui devraient toutes deux voir le jour début 2016, tandis que c'est dès le 1er janvier 2015 que la métropole du Grand Lyon a été portée sur les fonts baptismaux. Ses compé-

tences, très étendues, comprennent celles jusqu'alors exercées par le conseil général en matière sociale. Mais, compte tenu de la résilience des départements ruraux, il est possible que le Grand Lyon reste longtemps une « métropole intégrée expérimentale ».

Le lent développement de l'intercommunalité de droit commun

Moins rapide que celle de l'intercommunalité métropolitaine, la dynamique de l'intercommunalité de droit commun, communautés d'agglomération (CA) et communautés de communes (CC), devrait franchir une nouvelle étape avec l'adoption prochaine de la loi NOTRe. La question de la masse critique de l'intercommunalité est ici posée avec le débat sur le seuil minimum pour la constitution d'un EPCI à fiscalité propre. L'article 14 du projet de loi propose une nouvelle orientation de la rationalisation de la carte intercommunale, resserrée autour des bassins de vie, et axée à la fois sur un accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants, et sur la réduction du nombre des structures syndicales intervenant en particulier dans les domaines de la gestion de l'eau, des déchets, de l'énergie et des transports.

Pas encore adoptée, la disposition relative au rehaussement du niveau plancher des intercommunalités de droit commun risque d'être fort débattue au Sénat. Déjà, le Premier ministre a évoqué, devant le congrès des maires de France de novembre 2014, de possibles assouplissements. Il reste que la nécessité de rassembler les petites CC issues de la loi de simplification et de renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, apparaît de plus en plus clairement sur le terrain à mesure que la tension budgétaire monte. Dépassant la diversité des situations locales, la dynamique des métropoles et la logique de rationalisation de moyens de plus en plus comptés portent les élus ruraux et urbains à réfléchir à la révision des cadres institutionnels de leur action.

La disparition affichée de la clause générale de compétence

La question de la suppression de la clause générale de compétence est particulièrement complexe. Son traitement a fait l'objet de nombreux atermoiements. Rappelons que sous la XIII^e^ législature (2007-2012), la loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, dite loi RCT, l'avait supprimée. Sous l'actuelle XIV^e^ législature, la loi MAPTAM a réaffirmé ladite clause, avant d'être démentie par le projet de loi NOTRe, qui devrait être adopté en 2015. Il convient en fait de relativiser le problème à l'aune de la révision de la structuration même de la carte territoriale qui se profile. Dans l'hypothèse initiale du gouvernement de supprimer les départements et de ne maintenir que des régions et des blocs communaux, la question de la clause de compétence générale n'avait, à vrai dire, plus de sens.

Dans le nouveau schéma qui s'esquisse, avec le maintien des départements, la question de sa suppression revient à savoir ce qu'il reste de pouvoir et de moyens à disposition de ces derniers. L'article 24 du projet de loi NOTRe les repositionne sur la solidarité sociale et territoriale. Or ce rôle implique qu'il puisse financer les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements. Le département pourra également apporter son soutien direct aux EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leurs projets de territoire. Il sera par ailleurs en mesure, lorsque l'initiative privée sera défaillante, de financer des opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, pourvu que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre. En pratique, au-delà de la compétence sociale, un rôle d'aménageur du territoire et d'appui au bloc communal demeure. En fonction des moyens dont disposeront les nouveaux conseils départementaux, ils pourront rester les pivots de l'aménagement rural. Si des fusions interdépartementales s'opéraient, on peut même penser que les départements néoformés retrouveraient des marges de manœuvre financières au profit de leurs interventions territoriales.

Les termes du débat autour de la clause de compétence générale ont donc changé. De centrale, la question devient aujourd'hui périphérique et semble le paravent de la continuité des pratiques. Au-delà des mots, c'est bien les capacités financières des départements qui sont en

cause pour juger de leur retrait ou non de l'ensemble des politiques publiques locales. Il en va de même pour l'ensemble de la réforme territoriale, dont l'effectivité suppose une révision des grands équilibres financiers locaux.

L'évolution des finances locales

Depuis l'acte II de la décentralisation et la réforme constitutionnelle de 2003 qui a reconnu l'organisation décentralisée de la République, une profonde évolution des équilibres financiers locaux a commencé. Les termes mêmes de l'autonomie financière des collectivités ont été bouleversés par l'introduction de la notion de « ressources propres » (v. Notice 11). La réforme de la fiscalité locale de 2009, non contente de supprimer la TP, a aussi modifié le panier des impôts des différentes collectivités. En marge des tendances générales affectant l'ensemble des finances publiques locales, certaines particularités de telle ou telle strate d'action territoriale sont à relever avant d'essayer d'envisager l'avenir de la dépense locale.

Les tendances générales affectant les finances publiques locales

Au niveau des recettes

En recette, plusieurs constantes ou évolutions doivent être soulignées. Au-delà de la réduction programmée des dotations de l'État aux collectivités, la question des ressources de l'administration locale s'est passablement compliquée. S'agissant des dotations de l'État, il convient de replacer la baisse des dotations dans une perspective historique (v. Focus après la Notice 14). Longtemps épargnées par la rigueur budgétaire, les collectivités ont progressivement vu la générosité de l'État à leur endroit se réduire. De 2015 à 2017, les transferts nationaux devraient diminuer de 11 Mds € par rapport à la situation enregistrée en 2013. Dès la LF pour 2015, la baisse des dotations devrait atteindre 3,7 Mds €.

Il convient évidemment de rappeler que les recettes de fonctionnement des collectivités ne proviennent pas seulement de ces dotations. Les collectivités disposent de « lignes de fuite » très importantes, nonobstant la réduction de leurs marges de manœuvre fiscale. Certes, les collectivités ont perdu la liberté de fixer les taux dont ils disposaient avec la TP, les taux de la CVAE étant désormais fixés nationalement. Il reste que la CFE, l'autre composante de la CET qui s'est substituée à la TP en complément à l'IFER (v. Notice 14), reste dans la main des élus locaux. En outre, le bloc communal ainsi que les départements disposent toujours du levier de la TH. Les taux de la taxe foncière (TFPB et TFPNB) demeurent également sous le contrôle direct des édiles. En termes de fiscalité transférée, régions et départements ont bénéficié d'une forme de compensation financière qui ne dit pas son nom, principe constitutionnel d'autonomie financière oblige, dans une proportion non négligeable. En marge de la TICPE et de la TSCA, les conseils généraux bénéficient de la manne des DMTO. Fonction du dynamisme local du marché immobilier, les fameux « frais de notaire », dont l'essentiel revient en fait aux départements, constituent une ressource potentiellement importante et dynamique. De nombreux leviers fiscaux sont à la disposition des collectivités, en particulier du bloc communal et des départements. Ce sont sans doute les régions qui ont le plus perdu en termes de pouvoir de fixation des taux, puisqu'elles ne conservent un contrôle direct que sur le montant des cartes grises et une petite fraction du tarif de la TICPE. La sensibilité des ménages et des entreprises au haut niveau des prélèvements obligatoires suscite évidemment la réflexion des élus avant de décider une hausse de la fiscalité locale. Il reste que l'arbitrage final relève du champ de l'action politique, et si les élections municipales sont passées en 2014, un mandat de six ans s'ouvre, offrant une certaine latitude aux maires.

Autre ligne de fuite importante, la capacité d'emprunter pour le financement des investissements demeure l'un des principaux marqueurs de la liberté d'administration des collectivités. Les dérives constatées en matière d'emprunts toxiques n'ont conduit qu'à une régulation très marginale de la relation entre collectivités et banques, *via* la loi du 26 juillet 2013 de séparation

et de régulation des activités bancaires. Les collectivités disposent encore, en droit, d'importantes marges de manœuvre. Dans les faits, la situation de l'endettement de telle ou telle commune peut naturellement amener à une certaine prévention à emprunter de nouveau.

Au niveau des dépenses

Il faut d'autant plus être prudent sur les capacités effectives des élus locaux à mobiliser de nouvelles ressources qu'aucun dispositif ne vient encadrer l'évolution globale de la dépense des collectivités. La LPFP 2014-2019 (v. Notices 4 et 6) développe certes un nouvel outil d'encadrement des finances publiques locales à travers son article 11 qui fixe, pour la période 2014-2017, un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Ambitieux dans son principe mais purement indicatif, l'ODEDEL n'interdit pas d'augmenter les impôts locaux ou d'emprunter afin de compenser la baisse des dotations. Il marque seulement une étape dans la volonté de l'État de rendre plus rigoureuse qu'actuellement la gestion publique territoriale : c'est un signal, non une barrière. D'ailleurs, cet appel à la mesure des dépenses est contredit par le courant encore mal maîtrisé de l'inflation normative : la question, récurrente dans le débat entre l'État et les collectivités, de la régulation de l'activité législative et réglementaire susceptible d'avoir des conséquences financières dans la sphère locale, demeure.

Des innovations institutionnelles ont été introduites pour tenter de juguler le phénomène : la loi du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a rehaussé juridiquement la fonction de régulateur de l'inflation normative et élargi son champ d'analyse (v. Focus après Notice 14). Il reste que la loi handicap de 2005 et les lois Grenelle de 2009 et 2010 ont sérieusement préempté les ressources des collectivités : ce sont plusieurs dizaines de milliards d'euros qui sont en jeu. Sans doute des délais seront-ils accordés aux élus pour mettre leurs bâtiments aux normes d'accessibilité et au diapason de la réglementation thermique, mais il n'en est pas moins vrai qu'il faudra continuer d'investir dans ces deux domaines, pour ne citer que les plus lourds en termes d'équipement, et sans parler des enjeux de la réforme des rythmes scolaires en termes de dépenses de fonctionnement.

Les tendances particulières affectant les différentes strates locales

En marge des considérations générales concernant l'ensemble des recettes et des dépenses de la sphère locale, il convient d'avoir en tête quelques particularités financières des différentes strates de l'action publique territoriale.

Les régions

Bien qu'elles bénéficient d'une visibilité médiatique importante, renforcée par la perspective de leur fusion et la vigueur des débats identitaires qui entourent ce volet sensible de la réforme territoriale, les régions représentent un faible poids sur le plan humain et financier : en 2012, leurs effectifs sont de 81 700 agents, et en 2013, leurs dépenses totales avoisinent 29 Mds €. Sans doute des économies d'échelle peuvent-elles être espérées avec la recomposition de la carte régionale. Il conviendra cependant d'attendre le temps, sans doute assez long, de la transition qui va obliger les décideurs locaux à bien des compromis pour garantir une certaine paix politique et sociale. Des gages devront être donnés aux villes qui auront perdu le statut de capitale régionale, des assurances de continuité d'emploi et de rémunération apportées aux fonctionnaires territoriaux. Il ne peut donc guère être attendu de la réforme en gestation d'économies de fonctionnement, du moins à brève échéance.

Les départements

Si l'avenir des départements est en question dans le cadre d'une réforme territoriale qui aurait pu les voir disparaître purement et simplement en tant que collectivités, il faut souligner deux lignes de continuité dans leur gestion. Avant le projet de loi NOTRe, ils étaient déjà largement spécialisés dans l'aide sociale, et assuraient pour la plupart une gestion routinière du parc des

collèges et du réseau viaire. Même si elle était transférée aux régions, cette gestion devra perdurer afin d'assurer la continuité du service public. Par ailleurs, une certaine rigueur imprègne déjà le fonctionnement des conseils généraux qui connaissent, globalement, une forte montée en charge des dépenses sociales depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Le vieillissement de la population et la crise n'ont fait que renforcer la tension financière sur ce type de collectivité, qui a dû s'adapter à l'austérité budgétaire.

Le bloc communal

Poids lourds de la sphère locale, les communes et leurs groupements concentrent l'essentiel des enjeux économiques : en 2012, leurs effectifs sont de 1,4 million d'agents ; en 2013, leurs dépenses totales avoisinent 133 Mds €. Ce sont également les collectivités qui conservent le plus de marges de manœuvre en termes d'autofinancement et, bien souvent encore, une réelle capacité à emprunter. C'est également le cœur de l'investissement public local : si les collectivités portent environ 70 % de l'investissement public, 70 % en incombent aux communes et intercommunalités. Le cycle électoral communal a un impact sur l'évolution des dépenses d'équipement : l'investissement public local est toujours à son plus bas niveau en début de mandat et remonte dans les deux ou trois ans précédant les nouvelles élections municipales. De fait, quel que soit l'état de la conjoncture économique des années 2015 à 2017, les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements seront relativement faibles. Ce phénomène, indépendant des logiques politiques nationales, peut être renforcé par une interaction complexe entre une majorité parlementaire de gauche et une majorité d'exécutifs locaux passés à droite aux dernières élections. Autrement dit, on ne peut exclure que des élus de droite tenant l'essentiel des grandes villes et intercommunalités françaises ne profitent de la période de ralentissement naturel des investissements publics locaux pour accentuer les effets de cycle, et faire peser sur l'actuelle majorité gouvernementale la responsabilité d'une rupture dans les politiques d'équipement, arguant de la seule baisse des dotations d'État. À partir de 2017 et jusqu'en 2019, dans l'hypothèse d'un revirement de majorité parlementaire, les trois premières années de la nouvelle mandature seraient en phase avec les trois dernières années des mandats municipaux, et le regain d'investissement qui accompagne cette période comporterait, en plus, un effet de rattrapage par rapport aux dépenses d'investissement qui auraient pu être ainsi délibérément différées de 2015 à 2017.

L'équation budgétaire à résoudre et les pistes de solutions

Les facteurs de l'équilibre budgétaire local

Une fois posé le cadre institutionnel et financier dans lequel évoluent ou sont susceptibles d'évoluer les collectivités, il convient de passer en revue les termes de l'équation budgétaire à résoudre dans les années à venir. Il n'existe pas UN mais DES budgets locaux, au diapason de plus de 36 000 communes, d'une quinzaine de milliers de syndicats intercommunaux, d'environ trois mille intercommunalités à fiscalité propre, d'une centaine de départements et d'une vingtaine de régions (v. Notice 15). On peut toutefois se faire une idée des enjeux financiers globaux portés par la sphère locale en consolidant les comptes agrégés du bloc communal, des départements et des régions. Le tableau suivant présente un budget virtuel des collectivités qui reprend la ventilation des recettes et des dépenses par section de fonctionnement et d'investissement. Afin de ne pas le surcharger, seuls les agrégats financiers les plus importants sont exposés.

Dépenses des collectivités par nature (2013, en Mds € arrondis)

	Dépenses	Recettes
SECTION de FONCTIONNEMENT	Personnel : 57	Impôts locaux : 75
	Intervention : 65	Autres impôts : 40
	Autres dépenses : 41	Concours de l'État : 52
	Épargne brute : 29	Autres recettes : 24
SECTION d'INVESTISSEMENT	Remboursement dette : 13	**Épargne brute : 29**
	Subvention d'équipement : 14	Dotation et subvention : 15
	Dépenses d'équipement : 42	Emprunt : 17
	Autres dépenses : ε	Autres recettes : ε

Source : Observatoire des finances locales sur la base des données de la DGFiP et de la DGCL.

Les variables pesant sur l'équilibre de la section de fonctionnement

En recettes

Plusieurs leviers sont à disposition des gestionnaires locaux pour tenter de maximiser les ressources de fonctionnement. Les dotations en provenance de l'État vont diminuer d'environ 11 Mds € sur la période 2015-2017. Pour l'année 2015, la baisse sera de 3,7 Mds €. La diminution des concours financiers de l'État est relativement importante : par rapport aux données de 2013, c'est 7 % du montant associé à ce type de recettes qui est en jeu pour une seule année.

Il reste une ressource fiscale locale de 75 Mds €. Certes, la sensibilité des ménages et des entreprises aux prélèvements obligatoires est forte, mais une variation de 1 % à 5 % de cet agrégat génèrerait de 0,75 à 3,7 Mds € de recettes. Un regain d'imposition locale permettrait de compenser tout ou partie du manque à gagner sur les dotations de l'État. C'est l'effet de ligne de fuite fiscale évoqué précédemment, et qui peut jouer afin de garantir une stabilité à court terme des recettes de fonctionnement. S'ajoutent les impôts transférés, dont l'évolution échappe largement aux élus locaux, puisqu'ils n'ont pas ou pratiquement pas de pouvoir de taux. À titre d'exemple, selon la conjoncture du marché de l'immobilier, l'évolution des DMTO pourrait constituer une bonne ou une mauvaise surprise pour les futurs conseils départementaux. Mais l'un dans l'autre, c'est sans doute sur une stabilité de ce type de ressources qu'il faut tabler à court terme.

La question des « autres recettes » n'est pas neutre sur le plan financier, puisqu'elles représentent un montant de 24 Mds €, dont 16 Mds € à l'échelle du bloc communal. Derrière ce poste se cachent des produits exceptionnels liés, par exemple, à la vente d'actifs, immobiliers en particulier (par ex. bâtiments). Dans certaines régions, notamment de l'Est, il peut s'agir d'augmenter le volume des ventes de bois afin de dégager des moyens supplémentaires. Il y a là une marge de manœuvre dont la mobilisation est réellement dans la main des élus, en particulier des maires. Une variation annuelle de ce poste à hauteur de 5 % génèrerait une recette de l'ordre de 1,2 Md €, sans pour autant léser gravement la gestion durable du patrimoine des collectivités.

En dépenses

De nombreuses possibilités s'offrent aux édiles pour réduire les charges à couvrir. Ces pistes ne peuvent cependant pas toutes être explorées aussi rapidement les unes que les autres.

Souvent décriées, représentant près de 57 Mds € en 2013, les dépenses de personnel, considérables, sont du même ordre de grandeur que les concours financiers de l'État. Elles réagissent cependant moins vite aux décisions politiques. S'il est possible de diminuer assez fortement les dotations, il est en revanche quasiment impossible de réduire à due proportion la masse salariale : ces dépenses sont rigides du fait de la stabilité associée à l'emploi public, mais également de la sécurité contractuelle due aux personnels bénéficiant de contrats de travail. Sauf profonde

réforme de structure ou de statut, et en tenant compte des effets de départ à la retraite des agents fonctionnaires, une réduction rapide de ce poste de dépense pour « compenser » la baisse des concours de financiers de l'État n'est pas envisageable.

Par ailleurs, les « autres dépenses » des collectivités, qui représentent environ 41 Mds €, recouvrent à la fois les moyens généraux de fonctionnement des collectivités et de leurs satellites. Ce poste se prête, par nature, à la mutualisation des achats et à la rationalisation de la commande publique locale. De nombreuses collectivités commencent d'ailleurs à se regrouper. C'est notamment le cas en région Centre-Val de Loire, où l'Alliance interdépartementale évoquée plus haut s'est d'abord fondée sur la constitution d'une centrale d'achats, premier pas vers une éventuelle fusion institutionnelle.

Troisième et dernier champ, plus important encore que les charges de personnel, les dépenses d'intervention constituent un poste essentiel pour résoudre l'équation budgétaire locale : pesant 65 Mds €, elles sont du même ordre de grandeur que le produit des impôts locaux. Ici, se pose la question de la transmission de la contrainte financière des collectivités vers leurs ayant-droits ou partenaires. Ce sont les départements qui portent une bonne part de cette dépense, soit 38 Mds € correspondant assez largement aux aides sociales (ex. : RMI-RSA, APA), dont le caractère obligatoire interdit en pratique une forte régulation budgétaire. Tout au plus, les départements peuvent-ils jouer sur la rapidité du traitement des dossiers de demande d'aide pour ralentir le flux des charges à assumer. Cependant, une part non négligeable des dépenses d'intervention est susceptibles d'être réduite, mais c'est alors la sphère associative qui est en jeu, notamment dans le domaine social, culturel ou sportif. Les élus peuvent tout à fait choisir, en fonction de leur sensibilité politique et de la qualité des relations partenariales nouées, de répercuter tout ou partie de la contrainte budgétaire que leur transmet l'État. Une réduction de 10 % de ces dépenses (hors dépenses sociales) pourrait couvrir pratiquement le manque à gagner des dotations en 2015.

Mais en marge de la réduction des subventions versées au tissu associatif, des tensions comptables pourraient apparaître entre les collectivités et leurs créanciers. Les nombreuses relations contractuelles entre telle commune, tel département et des syndicats mixtes de gestion, remises en cause, pourraient conduire à des contentieux. Le suivi des saisines budgétaires que traitent les CRC et CTC en matière de dépenses obligatoires pourrait renseigner, dans les prochaines années, sur le caractère effectif de la tension financière locale.

Les variables pesant sur l'équilibre de la section d'investissement

Première ressource de la section d'investissement consolidée des collectivités, l'épargne brute résulte des économies réalisées en section de fonctionnement. Avec environ 29 Mds € en 2013, l'excédent de fonctionnement est évidemment une variable essentielle de l'équation budgétaire. Elle n'est cependant pas la seule.

Les dotations et subventions d'équipement représentent autour de 15 Mds € en 2013. Les communes et leurs groupements bénéficient de l'essentiel de cette somme (11 Mds €). Sur ce poste, il est à craindre que les partenaires du bloc communal, régions et départements en particulier, réduisent leurs transferts. De manière symétrique aux recettes d'investissement sous forme de dotations ou de subventions, ce sont en effet les deux collectivités intermédiaires qui supportent l'essentiel de la dépense d'investissement : sur 14 Mds € de subvention d'équipement, 5,8 Mds € proviennent des régions et 4,6 Mds € des départements. Dans un contexte financier tendu, en particulier pour ces derniers, qui ont atteint le plancher en matière d'autofinancement, la probabilité d'une réduction des concours aux collectivités est forte en 2015. L'État peut partiellement traiter ce facteur de risque en jouant sur l'outil du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), comme il l'avait d'ailleurs fait à l'occasion du plan de relance de 2009-2010. Le FCTVA est un reversement forfaitaire de la TVA acquittée par les collectivités sur leurs dépenses d'investissement, qui permet d'alimenter la section « investissement » des budgets locaux. Un décalage de deux ans s'impose normalement entre la réalisation des dépenses

engagées et le reversement de la TVA. On pourrait imaginer que l'État octroie le bénéfice du FCTVA immédiatement aux collectivités qui continuent d'investir.

Autre levier important, le recours à l'emprunt est évidemment possible. En 2013, 17 Mds € ont été nouvellement empruntés, dont 10 Mds € par le bloc communal. Un remboursement du capital de la dette a été opéré à hauteur de 13 Mds €. Globalement, les collectivités ont donc un besoin de financement, comptabilisé au titre du déficit public, de 4 Mds €. En se plaçant à l'échelle nationale et compte tenu des engagements européens de la France, on pourrait souhaiter que l'endettement local ne s'aggrave pas. Cependant, à l'échelle locale, rien n'interdit, en particulier aux communes, de recourir à l'emprunt, surtout en période de taux d'intérêt très bas, de 1 à 2 %. Il s'agit à la fois d'un choix politique et technique, relatif à la volonté d'investir et à la capacité de remboursement calculée localement. Si l'état des finances départementales se prête mal à un regain d'endettement, il n'en va pas de même pour les communes et leurs groupements, dont la situation financière reste globalement saine. L'argument développé dans le rapport du Sénat précité sur la prévention des collectivités à investir, sachant que les dépenses d'équipement engagées aujourd'hui seront génératrices de dépenses de fonctionnement demain, doit être relativisé. En effet, les grands chantiers de travaux à lancer localement correspondent assez largement à des réhabilitations, afin d'améliorer l'accessibilité des lieux publics ou bien d'augmenter les performances thermiques des bâtiments à usage du public. Ce type d'investissements n'appelle pas de nouvelles dépenses de fonctionnement, les infrastructures étant d'ores et déjà intégrées dans le cycle d'exploitation. Au contraire, au moins pour ce qui concerne la mise aux normes environnementales, cela peut induire une diminution de la facture énergétique. Dans une perspective de développement durable, les collectivités ont d'ailleurs intérêt à investir ce champ, qui participe à la fois au soutien conjoncturel de l'économie et à la réduction structurelle de leur charge.

Fonction des moyens dégagés en section d'investissement et en section de fonctionnement, la dépense publique locale d'équipement apparaît finalement comme une donnée complexe, résultante d'une série d'arbitrages politiques. En 2013, ce poste s'élève à environ 42 Mds €. Quelles sont les perspectives d'évolution à court et moyen-long terme de cet agrégat des finances publiques locales qui participe directement à la croissance économique ?

Le Sénat, dans son rapport alarmiste de 2014, agite la menace d'une diminution de 30 % des dépenses d'investissement locales sur 2015-2017. En octobre dernier, la Banque postale estimait la baisse des investissements à 7,5 % en 2014 par rapport à 2013, ajoutant que « l'atonie des ressources fiscales, pourrait induire une baisse des dépenses d'investissement en 2015 de même ampleur que celle constatée en 2014 » [3]. Sur longue période, les variations entre la fin d'un cycle électoral et le suivant peuvent atteindre 10 %. Une réduction d'environ 7 à 10 % des dépenses d'investissement locales entre 2014 et 2015 est probable sur le plan technique. Reste l'impact des arbitrages politiques qui seront rendus à l'échelle de chaque mairie, intercommunalité, département ou région.

Les perspectives d'ajustement à court et moyen-long terme

À l'aube d'une profonde réforme des territoires et compte tenu d'une contrainte financière publique qui ne peut qu'aller croissant, il convient de distinguer l'évolution des dépenses locales à court et moyen-long terme. Après l'exposé des facteurs affectant les équilibres budgétaires locaux, la question est de savoir comment ils peuvent jouer.

À long terme : vers des économies de structures

La réforme territoriale engagée sous la XIVe législature peut avoir des effets de long terme, mais il faut relativiser les différentes sources d'économies possibles. En considérant les seuls conseils régionaux, la recomposition de la carte administrative n'aura probablement guère d'influence sur le plan financier : les régions pèsent trop peu en termes d'effectifs, et de nombreux compromis de gestion seront nécessaires pour faire accepter la réforme aux élus locaux. Paradoxalement, ce sont l'État et ses services déconcentrés qui pourraient faire des économies substan-

tielles avec la mise en œuvre d'une nouvelle carte de treize grandes régions d'envergure européenne : en moyenne, une préfecture de région sur deux serait supprimée, avec son cortège de directions régionales.

La suppression des départements aurait sans doute été un facteur d'économie de fonctionnement non négligeable, même s'il eût fallu continuer d'assumer la gestion des aides sociales, des collèges et des routes d'une manière ou d'une autre. C'est sans doute de la réduction des fonctions support d'administration générale (ex. : services achat, services juridiques) que les économies seraient venues, sachant qu'il aurait fallu respecter le statut des agents fonctionnaires et jouer avec les départs en retraite. Pour l'essentiel maintenus, les départements vont conserver leurs effectifs. En raison d'importantes difficultés budgétaires, ils auront sans doute intérêt à tenter une mutualisation de leurs services. Des fusions interdépartementales ne sont pas exclues, en fonction des particularités géographiques, des situations financières et des accointances politiques.

L'essentiel des économies de structure devra cependant provenir du bloc communal, mais il est peu probable que leur mise en œuvre soit rapide. Le mouvement de construction intercommunale est lent : si une accélération va sans doute avoir lieu dans les deux ou trois ans qui viennent en milieu urbain, spécialement dans les espaces métropolitains, ses retombées ne seront perceptibles qu'à terme. Il restera aussi à engranger, plus tard, les efforts incessants de l'État en faveur de la coopération intercommunale en milieu rural. Ici, beaucoup reste à faire : globalement, les CC sont encore petites, le degré d'intégration fiscale et des services y est faible. La Cour des comptes[4] a insisté de longue date sur l'inertie du bloc communal.

Quel que soit le niveau considéré, il faudra être patient. Les collectivités entament une nouvelle gestion des ressources humaines plus rationnelle. Si l'État a déjà expérimenté, avec la RGPP puis la MAP, le choix de ne pas remplacer tous les fonctionnaires partant à la retraite, il n'en va pas du tout de même, sauf exception, au sein de la sphère locale.

À court terme : vers une diminution de l'investissement local

D'ici un ou deux ans, quelles sont les perspectives d'ajustement de la dépense locale ? Le niveau relativement élevé des dépenses publiques d'investissement pourra-t-il être maintenu ? Compte tenu du cycle électoral, non ! Il est à prévoir une diminution des dépenses engagées par les collectivités. La question est d'évaluer *ex ante* la baisse. Autour de 7 à 10 % par an, elle serait normale, cohérente avec les variations enregistrées sur longue période de l'équipement public local.

Des leviers existent pour atténuer l'évolution pressentie, voire la compenser. Tout est affaire de volonté politique et de gestion optimale des contraintes locales. Au moins quatre grands types d'arbitrages sont à considérer :

– augmenter les impôts locaux ou pas, sachant que les débuts de mandats communaux sont propices à la hausse de la fiscalité, mais que le tissu local est sans doute globalement très sensible à l'usage de ce levier-là ;

– optimiser la gestion du patrimoine public local, en vendant des actifs plutôt qu'en jouant sur les recettes d'exploitation ;

– soutenir ou pas les structures associatives périphériques aux communes, départements ou régions, plutôt que d'obliger les collectivités à réaliser elles-mêmes des économies ;

– recourir encore à l'emprunt, ou non, en fonction des capacités de désendettement calculé localement.

• • • Sur le plan technique et financier, il n'y a pas de fatalité mais un ensemble de solutions à évaluer au plus près du terrain. S'il est vrai que la sphère territoriale entre dans une zone de turbulences, le facteur politique peut tout aussi bien atténuer qu'aggraver la situation. Alors que beaucoup de grandes villes ont basculé récemment, on ne peut exclure que les élus dont la couleur politique est opposée à celle du gouvernement ne jouent la montre des prochaines échéances électorales nationales. S'adossant à un courant naturellement défavorable à l'équipement local, ils pourraient sans doute forcer le trait et gérer les arbitrages évoqués dans le sens de limiter les capacités d'investissement, en attendant les deux dernières années de leur mandat. Dans ce cas, les dépenses de seconde phase des mandats locaux entreraient en résonance avec les débuts de la prochaine législature. En matière de dépenses locales, les cycles électoraux locaux mais aussi nationaux doivent être pris en compte pour tenter de percer les stratégies d'acteurs.

Robin Degron

Bibliographie

Comité des finances locales, *Rapport sur les finances des collectivités locales en 2014*, Observatoire des finances locales, septembre 2014.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, La Documentation française, octobre 2014.

Notes

1. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, rapport d'information n°95 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, *Les finances locales à l'horizon 2017*, Sénat, novembre 2014.

2. Robin Degron, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, LGDJ-Lextenso, 2014.

3. La Banque postale, *Note de conjoncture sur les finances locale. Tendances 2014 et perspectives*, octobre 2014.

4. Cour des comptes, *L'intercommunalité en France. Rapport public thématique*, La Documentation française, octobre 2005.

Notice 14

La réforme de la fiscalité locale : quel bilan, quelles perspectives ?

La fiscalité locale et les concours financiers de l'État constituent les deux principales ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (81 % des recettes totales hors emprunt en 2013 [1]). Ces deux catégories n'ont pas toutefois la même portée : à la différence des concours de l'État, les impôts locaux ont le caractère d'une ressource propre, la plus à même, par conséquent, de garantir l'autonomie financière des entités qui en sont bénéficiaires et, par suite, le principe de libre administration des collectivités (v. Notice 13). D'un autre côté, l'existence d'une fiscalité propre dévolue aux budgets locaux ne suffit pas à doter les collectivités et ceux de leurs groupements qui en sont bénéficiaires d'une capacité fiscale effective, cette dernière dépendant de la nature des impôts qui leur sont attribués ainsi que de l'étendue du pouvoir de décision qui leur est conféré. Or, sous le premier de ces deux aspects, force est de rappeler les griefs anciens et récurrents que la fiscalité locale a régulièrement soulevés, au premier chef l'archaïsme de ses principaux impôts, issus de la fin du XVIIIe siècle, et pour cette raison à juste titre dénommés « les quatre vieilles » [2]. Néanmoins, et bien que la demande d'une modernisation de la fiscalité locale s'exprime déjà avec vigueur dans le premier tiers du XXe siècle, notamment dans les années trente, en liaison avec la violente crise économique qui affecte alors les budgets locaux [3], la démarche de réforme n'a été que très tardive. Il faudra attendre en effet les tous débuts de la Ve République pour qu'apparaisse l'ambition d'une refonte et une démarche volontariste de réforme, qui s'est exprimée plus précisément dans l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 qui en définissait les principes et l'architecture d'ensemble. Ce texte, qui est loin d'avoir débouché sur une modernisation effective des quatre vieilles, doit être regardé comme ayant marqué le coup d'envoi d'un processus quasi permanent de réforme de la fiscalité locale, qui s'est illustré encore récemment.

Plus de 55 ans après son lancement, quel bilan tirer de la réforme de la fiscalité locale et de ses perspectives ? De la loi du 31 décembre 1973, qui en application de l'ordonnance de 1959 a marqué le lancement effectif du premier train de mesures en ce sens, à la LFI pour 2010 dont datent les dernières grandes modifications, que retenir de quarante ans de changements ? Constate-t-on un un processus harmonieux et continu ? La dernière réforme apporte-t-elle des modifications sensibles ?

Dans son rapport de 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dressait en la matière un constat sévère, relevant le contraste entre d'une part la dynamique des impôts locaux et leur place croissante dans les prélèvements obligatoires, et d'autre part une fiscalité demeurée « largement inadaptée », caractérisée par une suite d'aménagements « à la marge, sédimentés, successifs » [4]. Si le jugement doit sans aucun doute être tempéré – il y aurait quelque injustice à ne pas saluer certains textes novateurs comme la loi du 10 janvier 1980, ayant donné aux collectivités la faculté de voter le taux de leurs principaux impôts –, sa pertinence d'ensemble à la date du rapport ne semble pas devoir être discutée.

Force en effet est de constater que depuis 1959 et les premiers textes d'application qui ont suivi (lois de 1973 sur la TH et les taxes foncières, et du 29 juillet 1975 portant création de la TP), les réformes successives et quasi continues de la fiscalité locale n'ont jamais débouché sur une transformation réelle du système fiscal local. Même à l'issue du dernier mouvement de réforme (LFI pour 2010), une partie des impôts locaux traditionnels est toujours en place (TH, TFPB et TFPNB). De même, la fiscalité locale continue à se composer d'impôts directs et indirects, les premiers représentant toujours les trois quarts de l'ensemble, en dépit de la nette progression

des seconds depuis la réforme de 2010[5]. Néanmoins, si le passé est toujours dans le présent, comme un héritage, des modifications notables n'en sont pas moins intervenues, notamment dans la période récente, d'une part à travers le visage actuel des grandes taxes directes locales, restructurées en profondeur, et d'autre part avec la réduction du pouvoir de fixer les taux d'imposition qui, à la suite de cette restructuration et de la progression de la fiscalité transférée, est l'autre caractéristique importante du système fiscal local actuel.

Une restructuration en profondeur des grandes taxes directes locales

La mesure-phare en est sans conteste le nouvel impôt local sur les activités économiques indépendantes, la contribution économique territoriale (CET), créée en remplacement de la TP, alors supprimée. Moins spectaculaire, la spécialisation des impôts sur les ménages intervenue avec la LFI pour 2010 n'en marque pas moins un tournant dans la conception de la fiscalité locale.

Activités économiques : de la TP à la CET

La suppression de la TP

Depuis sa création par la loi du 29 juillet 1975, en application de l'ordonnance du 7 janvier 1959, la TP avait eu pour objectif de moderniser la vieille patente. Ressource la plus importante pour les collectivités, elle représentait 30,23 Mds € en 2009, soit environ 48 % du total des quatre principales taxes directes locales, et se répartissait ainsi : 18,1 Mds € pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre, 9,3 Mds € pour les départements, 2,9 Mds € pour les régions. Elle a été supprimée par la LFI pour 2010 et remplacée par la contribution économique territoriale (CET). La TP figurait avec la TH parmi les impôts locaux concentrant l'essentiel des critiques. Le choix du législateur d'alors de retenir comme assiette deux éléments : les immobilisations et les salaires, et non le « produit brut annuel du fonds » comme le préconisait l'ordonnance du 7 janvier 1959, en d'autres termes la valeur ajoutée (VA) de l'activité, avait eu pour conséquence que cet impôt pénalisait aussi bien l'investissement que l'emploi, ce qui était particulièrement contesté au regard du contexte économique difficile qui s'était ouvert au lendemain du vote du texte. La multiplication des dispositifs d'allègements tendant à en réduire la portée (dès 1977, de nombreuses réductions et exonérations avaient été instituées au profit de certaines catégories économiques, artisans notamment,), relayée près de vingt ans plus tard par la suppression de la part salaire de la base d'imposition (LF pour 1999) s'était avérée lourde de conséquences pour les finances publiques, le budget de l'État compensant près de 50 % des recettes de TP. À la déstabilisation du système financier public à laquelle aboutissait la TP s'ajoutait aussi une forte dispersion des taux d'imposition.

Un nouvel impôt local sur les activités économiques : la CET

Créée à compter du 1er janvier 2010, la CET est composée de deux prélèvements : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE), qui débouchent sur une réforme en profondeur du principal impôt local sur les entreprises.

La CFE : un impôt foncier désormais spécialisé

La CFE se présente comme un impôt à caractère universel, car elle concerne toutes les activités économiques indépendantes (qu'elles soient de nature industrielle, commerciale ou non commerciale). Son autre caractéristique est de s'inscrire dans la vieille tradition de la fiscalité locale, puisqu'il s'agit d'un impôt foncier : sa base d'imposition est en effet constituée de la valeur locative de l'immeuble où est exercée l'activité économique. Toutefois la grande nouveauté de cet impôt est qu'il est désormais spécialisé par niveau de collectivité : à la différence de l'ancienne TP, il ne peut être levé en effet que par les seules communes et leurs groupements, qui

conservent à son égard le pouvoir d'en fixer le taux dans les conditions déterminées par la loi du 10 janvier 1980 (v. *infra*). Par le choix de cette spécialisation, le législateur a souhaité mettre un terme aux inconvénients maintes fois déplorés de la superposition des bases d'imposition entre les trois niveaux de collectivités qui caractérisait les grandes taxes directes locales.

La CVAE : un impôt partagé entre les trois niveaux de collectivités

C'est sans doute l'impôt qui s'éloigne le plus des caractéristiques traditionnelles de la fiscalité locale, et d'abord par son assiette, la VA, qui permet que le principal impôt local sur les activités indépendantes soit désormais plus en rapport avec la réalité économique, et notamment les performance des entreprises, la LFI pour 2010 étant venue sur ce plan réaliser le vœu des rédacteurs de 1959. Si en la matière il aura donc fallu attendre plus de cinquante ans, on notera tout de même la préfiguration de cet objectif, quelques années auparavant l'ébauche d'une nouvelle TP assise sur la VA, avec la LFI pour 1996, et celle pour 1999 instituant une nouvelle cotisation de TP pour les entreprises dont le CA était supérieur à 7,6 M €. Cette nouvelle TP, avec un taux national uniforme, préfigurait en somme la CVAE. La commission Fouquet, installée le 26 février 2004, préconisait de même d'instituer une TP dont les bases seraient constituées à 80 % par la VA.

À la différence de la CFE, la CVAE ne concerne pas toutes les activités indépendantes : sont uniquement imposables celles déjà taxées à la CFE, lorsque leur CA excède 150 000 €. Par ailleurs, et toujours à la différence de la CFE et des caractéristiques traditionnelles des grandes taxes directes locales, la capacité fiscale des collectivités en matière de CVAE est sensiblement réduite. La CVAE est bien un impôt local en ce sens que son produit est partagé entre les trois niveaux de collectivités selon une clé de répartition fixée par la loi (communes et leurs groupements : 26,5 % ; départements : 48,5 % ; régions : 25 %). Mais si chaque collectivité reçoit un produit de CVAE correspondant à la VA des entreprises localisées sur son territoire, le taux de l'impôt est fixé par la loi pour l'ensemble du territoire national (1,5 %), et non par les assemblées locales. Autre encadrement national : le montant de la CET est plafonné à 3 % de la VA de l'entreprise ou activité.

Si le nouvel impôt s'est caractérisé en 2013 par des recettes très dynamiques (+ 7,5 %, après + 3,3 % en 2012), ses perspectives de rendement semblent moins assurées : selon l'OFL, l'augmentation exceptionnelle de 2013 s'explique « par la montée en charge de ce nouvel impôt et par les corrections déclaratives et les régularisations tardives auxquelles il a donné lieu » [6].

La spécialisation des impôts sur les ménages

La survivance dans le système actuel des trois grands impôts locaux traditionnels que sont la TH, la TFPB et la TFPNB, qui forment le bloc dit des impôts sur les ménages (catégorie où prend également place la TEOM) témoigne des limites qu'a toujours rencontrées la démarche de réforme de la fiscalité locale, en dépit des critiques que ces impôts ont depuis longtemps soulevées tant au regard de leur toute relative pertinence économique, que des problèmes posés en termes de justice et d'équité. La loi de 1973 précitée, qui est restée à ce jour le seul grand texte ayant eu pour ambition de réformer les trois grands impôts locaux sur les ménages, n'a eu en la matière qu'une portée limitée, les valeurs locatives administrées étant restées le critère d'assiette pour chacune des trois nouvelles taxes qu'elle créait, et qui remplaçaient les quatre vieilles [7]. Faute d'une véritable ambition réformatrice (la fiscalité locale sur les ménages est demeurée une fiscalité foncière, dont l'assiette ne permet pas d'appréhender la capacité contributive réelle des contribuables), c'est par le biais de dispositifs tels que dégrèvements et exonérations qu'il a été choisi de remédier aux difficultés économiques et sociales inévitables en résultant, non par la réforme [8].

L'extrême continuité qui caractérise les trois impôts locaux sur les ménages n'exclut pas cependant des ruptures. Depuis la LFI pour 2010, la TH et les deux taxes foncières ne sont plus des impôts communs aux trois niveaux de collectivités, mais spécialisés : le législateur a en effet choisi de mettre fin à un système de superposition des bases d'imposition qui générait de nombreuses difficultés, comme l'a relevé notamment le CPO, pointant des prélèvements locaux peu lisibles pour le contribuable, une déresponsabilisation des collectivités et la tentation de « s'abriter derrière l'opacité du système pour masquer la décision d'augmenter les taux » [9].

Les impôts locaux en 2012 et 2013 par type de contribuables

		2012 en M€	2013 en M€	Évolution annuelle en %
Taxes ménages	TH	19 525	20 248	3,7
	TFPB	27 357	28 549	4,4
	TFNB et T. add. FNB	982	1 002	2,0
	Ensemble des 3 taxes	**47 864**	**49 800**	**4,0**
Impôts économiques	CFE	6 662	6 935	4,1
	CVAE	15 182	16 323	7,5
	IFER	1 370	1 412	3,1
	TASCOM	648	708	9,2
	Ensemble des impôts économiques	**23 862**	**25 377**	**6,3**
Total		71 726	75 177	4,8

Source : DGFiP - Recensement des éléments d'impositions (REI).

Les impôts locaux en 2013 par niveau de collectivités

en millions d'euros

		Ensemble	Secteur communal*	Départements	Régions
Taxes ménages	TH	20 248	20 248	–	–
	TFPB	28 549	16 356	12 194	–
	TFNB et T. add. FNB	1 002	1 002	–	–
	Ensemble des 3 taxes	**49 800**	**37 606**	**12 194**	**–**
Impôts économiques	CFE	6 935	6 935	–	–
	CVAE	16 323	4 325	7 916	4 081
	IFER	1 412	509	248	655
	TASCOM	708	708	–	–
	Ensemble des impôts économiques	**25 377**	**12 477**	**8 164**	**4 736**
Total		75 177	50 082	20 358	4 736

** Y compris syndicats à contributions fiscalisées.*

Source : DGFiP - Recensement des éléments d'impositions (REI).

Source des tableaux : OFL, Les finances des collectivités locales en 2014*, rapport 2014, p. 21.*

Depuis 2011 les impôts sur les ménages sont désormais spécialisés par niveaux de collectivités[10]. La TFPB, qui représente 30 % du produit des quatre grandes taxes directes locales, revient aux communes et à leurs groupements ainsi qu'aux départements. La TFPNB (environ 1,25 % du total) et la TH (environ 25 %) reviennent aux seules communes et à leurs groupements. En 2013, les communes et leurs groupements ont ainsi perçu les trois quarts des impôts sur les ménages, soit plus de 37 Mds €. Les départements, uniquement destinataires des produits de la TFPB, en ont perçu à ce titre environ le tiers, soit 12,2 Mds €[11].

D'un côté, outre l'élimination des inconvénients de la superposition des bases d'imposition, le lien est ainsi renforcé entre le contribuable local et la collectivité sur le territoire de laquelle il réside : un élément sans aucun doute de nature à favoriser l'acceptabilité de l'impôt. D'un autre côté, les grands perdants de cette restructuration, c'est-à-dire la région et, dans une moindre mesure, le département, parallèlement à la perte de capacité fiscale sur les ménages qu'ils connaissent, voient s'altérer le lien fiscal avec leurs électeurs.

Le recul du pouvoir de fixer les taux d'imposition

La réduction de la sphère d'exercice du pouvoir fiscal local, et d'une certaine manière son déclin, est l'une des caractéristiques majeures de l'évolution du système fiscal local contemporain. Elle fait suite au recul considérable qu'a connu le pouvoir de fixer les taux d'imposition des principaux impôts directs locaux que la loi de 1980 avait conféré à toutes les collectivités et les dotant, par suite, de la capacité – certes encadrée par la loi [12] – de mettre en œuvre des choix de politique fiscale locale. La situation actuelle est inverse : elle découle à la fois de la progression de la fiscalité transférée sans pouvoir de taux, et de la refonte de la structure de la fiscalité directe locale.

La progression de la fiscalité transférée sans pouvoir de fixer le taux

Alors que la fiscalité transférée par l'État aux collectivités n'a longtemps occupé qu'une place limitée dans leurs recettes fiscales, la catégorie connaît depuis plus de dix ans non seulement une augmentation quantitative, mais également une évolution sensible dans sa conception.

La tendance consistant pour l'État à transférer aux collectivités certains des impôts abondant jusque-là son budget en contrepartie de dépenses transférées n'est pas récente. Amorcée dès les débuts de la décentralisation, en liaison avec les transferts de compétences intervenus avec la loi du 10 janvier 1983, elle avait alors conduit les départements à être les principaux bénéficiaires du transfert des DMTO, jusqu'alors impôts d'État. Cependant, et la chose est d'importance, dans le contexte d'expansion décentralisatrice d'alors, ce transfert s'était accompagné d'un pouvoir de fixer le taux dévolu parallèlement aux collectivités bénéficiaires [13].

Les transferts de produits fiscaux de l'État au profit des budgets locaux ont connu par la suite une progression continue, notamment sous la forme des compensations par l'État aux collectivités des exonérations et dégrèvements de TP et de TH institués par le législateur pour corriger les effets les plus dommageables d'une fiscalité locale non adaptée. Dans ce cadre ce sont, plus exactement, des dotations de l'État qui sont ainsi venues se substituer à des pertes de recettes locales résultant de décisions de politique fiscale de l'État. Les transferts de fiscalité aux collectivités ont connu une nouvelle étape en 2004 et 2005, se traduisant alors par la dévolution aux départements (LF pour 2004) et régions (LF pour 2005) d'une partie du produit de la TIPP – désormais TICPE – et de la TSCA, au titre des transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation et de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA. À la différence des régions qui ont reçu un pouvoir de modulation des taux en matière de TICPE (toutefois très limité), les départements n'ont aucun pouvoir de cet ordre, le dispositif se présentant plus comme une dotation de l'État que comme un impôt transféré [14].

La progression de la fiscalité transférée a pris une nouvelle dimension dans la période récente, et plus précisément dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale par la LFI pour 2010. Sa caractéristique majeure est qu'il s'agit d'une fiscalité à l'égard de laquelle les collectivités n'ont aucun pouvoir de fixer le taux, décidé par le législateur pour l'ensemble du territoire : il en va ainsi notamment pour la CVAE, créée on l'a vu en remplacement de la TP par le même texte, mais également pour l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), perçue au profit de l'État en 2010, et transférée aux collectivités depuis 2011 [15].

Refonte structurelle et réduction de la fiscalité assortie d'un pouvoir de fixer le taux

La réduction du pouvoir fiscal local en matière de taux ne résulte pas seulement de la progression de la fiscalité transférée sans pouvoir de taux. Elle découle aussi des modifications qui ont été apportées à la structure de la fiscalité directe locale dans laquelle, comme on l'a dit, les principaux impôts directs locaux étaient communs aux trois niveaux de collectivités, et pour lesquels toutes les collectivités ainsi que leurs groupements à fiscalité propre s'étaient vues recon-

naître depuis la loi de 1980 un pouvoir de fixation des taux, certes encadré par la loi, mais dans des limites qui leur permettaient d'exercer des choix de politique fiscale. Le pouvoir ainsi accordé à l'égard des principaux impôts directs locaux avait par ailleurs constitué une modernisation indéniable, avec le passage d'un système ancien d'impôts locaux de répartition, sur lesquels les collectivités n'avaient qu'un pouvoir limité – celui de déterminer le montant total annuel de recettes fiscales à lever –, à un système d'impôts de quotité où le taux d'imposition de chaque impôt est fixé, et donc connu à l'avance. Avant même les grandes lois de décentralisation des années 1980, la réforme introduite par la loi du 10 janvier 1980 avait donc eu pour conséquence un élargissement notable de la capacité fiscale des collectivités, toutes détentrices sur un pied d'égalité d'une partie du pouvoir fiscal : celui de fixer le taux de l'impôt.

La restructuration des impôts directs locaux intervenue avec la LFI pour 2010, mais amorcée en réalité bien avant (suppressions de la part salaires de l'assiette de la TP en 1999, de la part régionale de la TH dès le début des années 2000), a eu pour effet de réduire la part des recettes sur lesquelles les collectivités pouvaient exercer un pouvoir fiscal en ayant la capacité d'en déterminer le taux, celui des nouveaux impôts créés ou transférés en remplacement étant fixé par la loi. Au terme de cette évolution, la perte de pouvoir fiscal est sensible, plus particulièrement pour les régions et les départements. En 2014 les régions ne disposaient plus de ce pouvoir que sur 10 % de leurs recettes de fonctionnement (essentiellement les cartes grises hors modulation TICPE) alors qu'en 2004, il s'exerçait sur le tiers. Pour les départements cette part est passée de 35 % à 20 %, ces derniers ayant conservé la possibilité de voter les taux sur la TFPB. Pour les communes et leurs groupements, la perte moyenne de pouvoir fiscal est considérée comme marginale (45 % des recettes de fonctionnement en 2014 contre 50 % antérieurement) [16].

Une autonomie ambiguë en matière financière

Le constat qui précède conduit à se demander si dans son état actuel le système de fiscalité locale demeure en cohérence avec le principe de libre administration que la Constitution reconnaît aux collectivités (v. Notice 11). Plus de cinquante ans après le lancement de la réforme de la fiscalité locale par l'ordonnance de 1959, et à l'issue des dernières évolutions intervenues avec la LFI pour 2010, qu'en est-il de l'autonomie financière des collectivités ?

Une autonomie financière préservée

Si selon l'interprétation du Conseil constitutionnel, la libre administration ne s'entend pas de la détention d'un pouvoir fiscal [17], elle suppose toutefois un certain degré d'autonomie financière. L'article 72-2 de la Constitution en précise la conception et l'étendue, notamment à travers la notion de libre disposition qui y est exprimée, ainsi que par la précision selon laquelle « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités doivent représenter une part prépondérante des ressources des collectivités » [18]. La loi organique du 29 juillet 2004 prise en application du principe garantit aux collectivités le maintien d'un niveau plancher en ce qui concerne leurs ressources propres en prévoyant (art. 4) que celles-ci ne peuvent être inférieures au niveau constaté en 2003 [19]. Toutefois la notion de « ressources propres » telle qu'elle a été précisée par la loi organique a un caractère très large, en englobant non seulement les recettes que les collectivités sont en mesure de se procurer par elles mêmes, c'est-à-dire fiscales et non fiscales, mais également le produit des impôts transférés lorsque les collectivités en sont de par la loi au moins attributaires d'une part d'assiette [20] (par ex., actuelle CVAE).

Cette approche a pour conséquence que le ratio d'autonomie financière par niveau de collectivité, calculé chaque année en application des dispositions de la loi organique de 2004, peut enregistrer depuis 2004 une progression globalement constante, comme le montre le tableau ci-dessous. La conception consistant à assimiler la fiscalité transférée aux ressources propres des collectivités permet de conclure à une autonomie financière préservée.

Évolution du ratio d'autonomie financière (2007-2012) par niveaux de collectivités

Ratio d'autonomie des communes et EPCI

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources propres (en Md€)	66,75	67,62	70,61	74,00	76,41	78,63
Autres ressources (en Md€)	40,97	40,54	42,64	40,37	41,41	41,40
Ressources totales (en Md€)	107,71	108,16	113,25	114,37	117,82	120,03
Ratios constatés	62,0 %	62,5 %	62,3 %	64,7 %	64,9 %	65,5 %

Ratio d'autonomie des départements

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources propres (en Md€)	38,05	39,73	40,57	43,67	44,82	45,34
Autres ressources (en Md€)	19,56	20,06	21,41	20,44	21,68	21,61
Ressources totales (en Md€)	57,61	59,79	61,98	64,11	66,50	66,95
Ratios constatés	66,0 %	66,4 %	65,5 %	68,1 %	67,4 %	67,7 %

Ratio d'autonomie des régions

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources propres (en Md€)	11,99	13,32	13,63	13,95	13,75	14,03
Autres ressources (en Md€)	10,53	10,59	11,60	11,12	11,55	11,87
Ressources totales (en Md€)	22,52	23,91	25,23	25,07	25,30	25,90
Ratios constatés	53,2 %	55,7 %	54,0 %	55,6 %	54,3 %	54,2 %

Source : OFL, Les finances des collectivités locales en 2014*, rapport 2014, p. 30.*

Mais une autonomie fiscale très limitée

Un autre constat ne s'en impose pas moins, celui d'une autonomie fiscale locale aujourd'hui très limitée. Au fil d'un processus de réformes successives, le système fiscal local est passé d'une situation dans laquelle toutes les collectivités disposaient globalement des mêmes impôts et d'un pouvoir identique en matière de taux, à un système différencié dans lequel les régions, et dans une moindre mesure les départements, enregistrent la perte de pouvoir fiscal la plus forte en ne disposant quasiment plus (les régions) ou en grande partie (les départements) d'impôts à l'égard desquels ils ont la capacité de fixer leur taux(v. *supra*). N'étant plus détenteurs dans le meilleur des cas que de parts locales d'assiette (CVAE), cette situation les place dans une totale dépendance vis-à-vis de la dynamique des bases d'imposition. Étant privés du levier que constitue le pouvoir de fixer le taux de l'impôt, leur autonomie fiscale est de ce fait très limitée[21].

Tel n'est pas le cas des communes et de leurs groupements, qui ont conservé ce levier non seulement sur les impôts sur les ménages mais également sur le nouvel impôt local sur les activités économiques que constitue la CFE. Toutefois si leur marge de manœuvre est donc plus préservée par rapport aux autres niveaux de collectivités, ce n'est pas pour autant qu'elle est largement ouverte, en premier lieu compte tenu de l'encadrement par la loi de la variation des taux,

qui a pour conséquence que leur capacité réelle en la matière ne peut s'exercer en réalité qu'à l'égard des impôts sur les ménages, ce qui réduit à l'évidence l'étendue des choix. La capacité fiscale réelle des communes et de leurs groupements est en outre très sensiblement réduite par les bases d'imposition qui ne permettent pas que l'impôt local soit en rapport avec les capacités contributives. C'est du reste ce qui explique, dans le contexte actuel de stagnation du pouvoir d'achat des ménages, la tendance générale des élus communaux à s'orienter vers la stabilité des taux, ce qui d'un autre côté n'a pas empêché les impositions de progresser, en liaison avec l'actualisation des bases d'imposition. Par ailleurs la baisse des dotations de l'État devrait encore réduire la marge de manœuvre des élus en matière de choix fiscaux. Aussi, sauf à s'engager dans la voie d'une réduction des dépenses, la perspective pour les communes et leurs groupements de recouvrer une réelle marge de manœuvre en la matière semble mince.

Marie-Christine Esclassan

Notes

1. Les recettes fiscales (115,7 Mds € en 2013) occupent aujourd'hui dans ce total une place prépondérante, en nette progression par rapport à il y a dix ans (56 % des recettes totales hors emprunt contre 50 % en 2004). À l'inverse les concours de l'État (fonctionnement et investissement) ne représentent plus qu'un quart des recettes totales hors emprunt, contre 31 % en 2004.

2. Les quatre vieilles sont longtemps restées constituées des impôts suivants : contribution mobilière, contribution foncière sur les propriétés foncières, contribution foncière sur les propriétés non bâties, patente. Prenant leurs racines dans la refonte du système fiscal opérée au lendemain de la Révolution française, impôts d'État à l'origine, ils ont été transférés aux collectivités lors de l'abandon par l'État de son vieux système fiscal issu de la période révolutionnaire, et plus précisément à la suite de la réforme de l'IRPP par les lois fiscales de 1914-1917.

3. *Cf.* M. Bouvier, *Les finances loc*ales, 15e éd., LGDJ, 2014, p. 69.

4. CPO, *La fiscalité locale,* mai 2010.

5. En 2013 les recettes de fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités sont en hausse de 1,9 % par rapport à 2012. Celles provenant des taxes directes sont en nette augmentation (+ 4,6 %), alors qu'à l'inverse le produit de la fiscalité indirecte (DMTO, TSCA, TICPE) est en diminution (- 2,7 %), selon le rapport de l'Observatoire des finances locales (OFL), *Les finances des collectivités locales en 2014*.

6. OFL, rapport cité, p. 16.

7. On rappellera que la loi de 1973, en application de l'ordonnance de 1959, a supprimé les trois vieux impôts locaux sur les ménages issus de la Révolution et des impôts d'État institués alors (contribution mobilière, contribution foncière sur les propriétés bâties, contribution foncière sur les propriétés non bâties), et les a remplacés par trois nouvelles taxes (TH, TFPB, TFPNB) ayant pour assiette la valeur locative annuelle de l'habitation ou celle de l'immeuble bâti ou non bâti.

8. Mis à part la tentative par la loi du 30 juillet 1990 de remplacer la TH par une taxe départementale sur le revenu assise sur le montant du revenu pris en compte pour le calcul de l'IRPP, une réforme mort-née puisque jamais mise en œuvre et suspendue par la loi du 16 juillet 1992. V. sur ce point M. Bouvier, *Les finances locales*, *op. cit.*, p. 93.

9. CPO, *La fiscalité locale*, rapport 2010, p. 25.

10. Le mouvement était toutefois déjà amorcé antérieurement, la LFI pour 2000 ayant notamment supprimé la part régionale de la TH.

11. OFL, rapport cité, p. 16.

12. Le vote des taux selon la loi du 10 janvier 1980 modifiée : deux possibilités sont offertes chaque année aux collectivités concernées, soit le système dit de la variation indifférenciée, qui consiste à faire évoluer les taux des quatre impôts de manière identique, soit celui dit de la variation différenciée, où chaque taux évolue librement. Ces taux ne peuvent excéder des taux-plafonds institués par le législateur. Pour les communes, le taux de la TH et des deux taxes foncières ne peuvent excéder une limite fixée à 2,5 fois la moyenne des taux constatés l'année précédente de l'ensemble des communes du département, ou 2,5 fois le taux moyen national s'il est plus élevé. Le taux de la CFE ne peut être supérieur à 2 fois le taux moyen national de l'année précédente. Pour les départements, le taux de TFPB ne peut excéder 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des départements. Un autre encadrement résulte du système dit de liaison des taux, institué

par la même loi pour limiter les éventuels transferts de charge au détriment des entreprises. Ainsi, la variation du taux de CFE ne peut être supérieure à celle de la TH. Par ailleurs, lorsque l'augmentation de taux de la CFE est plus faible que celle de la TH, elle ne peut dépasser la variation en moyenne pondérée du taux moyen de la TH et des taxes foncières. Un dispositif de même nature concerne depuis 1988 la TFPNB, dont la variation de taux ne peut excéder celle de la TH. Sur tous ces aspects, v. M. Bouvier, *Les finances locales*, *op. cit.*, p. 95.

13. Les communes percevant un droit additionnel et étant pareillement détentrices, comme les départements, d'un pouvoir de fixation des taux encadré par la loi.

14. Les ressources de TICPE et de TSCA, importantes en masse, sont toutefois peu dynamiques : en 2014 la TICPE représente 11,4 Mds €, soit 5,1 % des ressources hors emprunts des collectivités ; la TSCA s'élève quant à elle à 7 Mds € (3,1 % du total).

15. Les entreprises concernées sont les réseaux d'énergie, de télécommunications et de transport. Le produit de l'impôt est partagé entre les trois niveaux de collectivités, le partage s'effectuant selon la nature du secteur.

16. Service des études de la Banque postale, *Les finances locales. Tendances 2014,* Note de conjoncture, avril 2014.

17. Déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

18. Selon l'article 72-2 : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

19. Ratio constaté pour 2003, 60, 8 % (communes et EPCI), 58,6 % (départements) et 41,7 % (régions).

20. « Le produit des impositions de toutes natures dont la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

21. V. l'opinion d'élus sur le sujet : « Chronique de gouvernance financière locale », *Revue française de finances publiques*, n° 127-2014.

Focus

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

Les relations financières entre l'État et les collectivités sont multiples et complexes. Elles s'organisent autour de règles constitutionnelles, législatives ou conventionnelles macro-budgétaires, mais aussi à travers de nombreuses dispositions règlementaires ayant une incidence discrète et profonde sur la gestion des finances publiques locales. L'édifice institutionnel sur lequel reposent les relations financières entre l'État et les collectivités s'est récemment développé afin de mieux réguler les normes que doivent mettre en œuvre ces dernières.

Le cadre constitutionnel et pluriannuel

Les principes constitutionnels

Les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités rigidifient *a priori* leurs relations financières avec l'État. Une forme de souplesse prévaut cependant ainsi qu'un certain réalisme dans la réalisation de l'objectif de péréquation des ressources.

La libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales

Selon les termes de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales, en particulier les communes, les départements et les régions, « s'administrent librement par des conseils élus ». Principe fondamental de l'administration territoriale, la liberté d'action encadrée par la loi des élus locaux imprègne l'esprit des relations entre État et collectivités depuis le début de la décentralisation.

Il aura fallu attendre l'acte II de la décentralisation, avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, pour que la liberté de principe donnée aux élus locaux soit assortie d'une garantie de nature financière, gage d'une relative indépendance dans la conduite des politiques dont ils ont la charge. Ainsi, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision du 28 mars 2003, les « recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. » La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales apporte une précision d'ordre qualitatif très importante sur la notion de ressources propres, qui inclut non seulement le produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif mais également, dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette (v. Notice 14). Très large, la définition des ressources propres permet à l'État d'allouer des moyens financiers aux collectivités de manière finalement assez libre : le transfert de tout ou partie d'impôts nationaux – à taux bloqué – est en effet conforme à la lettre de la Constitution.

L'objectif constitutionnel de péréquation

La loi constitutionnelle de mars 2003 a complété le principe d'autonomie financière locale par celui de péréquation des ressources entre collectivités. L'article 72-2 C stipule que la « loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. » En plus de son rôle de financeur du développement local, l'État voit affirmé son rôle de régulateur de la répartition de la richesse dans les territoires.

Dans un contexte budgétaire très contraint, l'État a choisi de développer de nouveaux outils de péréquation fondés sur le principe de solidarité entre collectivités. Ainsi, en complément des instruments de péréquation verticale, c'est-à-dire de l'État vers la sphère locale, des fonds de péréquation horizontale se développent. C'est le cas du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). La LF pour 2012 prévoit une montée en charge progressive de ce Fonds, doté de seulement 150 M € en 2013, mais qui devrait atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales à partir de 2016, soit plus de 1 Md €. Le fonctionnement du FPIC repose sur un prélèvement d'une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes, reversée à d'autres moins favorisées.

L'encadrement pluriannuel des concours de l'État aux collectivités territoriales

En cohérence avec les engagements européens de la France souscrits lors du Traité de Maastricht (1992), l'État a commencé à mettre en place un système d'encadrement de ses relations financières avec les collectivités dès 1996. Le suivi des transferts consentis a fortement évolué depuis une vingtaine d'années et se trouve aujourd'hui structuré par les lois de programmation des finances publiques (LPFP, v. Notice 6). Plusieurs institutions participent à la gestion fine des interactions entre État et collectivités, qui ne se limitent pas à la question des recettes locales en provenance de la Nation, mais concernent

également l'évolution des dépenses sous le coup de la décentralisation ou des normes d'inspiration centrale ou communautaire.

Les outils conventionnels à partir de 1996 et jusqu'en 2009

Depuis l'engagement de la France dans l'Union économique et monétaire (UEM, v. Notice 4), la transmission progressive des contraintes financières de la Nation au niveau local s'est traduite par une série de « contrats-cadres » entre État et collectivités : le « pacte de stabilité financière et de solidarité » de 1996 a ouvert la voie de la contractualisation des moyens affectés par l'État aux collectivités en indexant les dotations de l'État, en particulier la DGF, sur le taux d'inflation majoré de 50 % du taux de croissance ; le « contrat de croissance et de stabilité » de 1999 commence à freiner la croissance des dotations d'État en fixant leur taux d'indexation à hauteur de l'inflation seulement majorée de 33 % du taux de croissance.

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les concours financiers de l'État aux collectivités sont caractérisés par une grande diversité de formes budgétaires, qui impose un examen attentif de l'organisation du budget général de l'État pour avoir une vision d'ensemble. Plusieurs types d'instruments sont en effet mobilisés tant en « recettes » qu'en « dépenses » :

– le prélèvement sur recettes (PSR) du budget de l'État véhicule à lui seul 56,9 Mds € de transferts en 2014 et comprend, pour l'essentiel, la DGF (40,1 Mds €), le fonds de compensation de la TVA (FCTVA : 5,8 Mds €), et une partie des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale, en particulier celles liées à la suppression de la TP (3,9 Mds €) ;

– la fiscalité reversée et transférée s'apparente à la technique du PSR en ce qu'elle implique des réductions de produit d'impositions perçues par l'État, cependant très ciblées et affectant des taxes bien identifiées, comme par exemple la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), ou la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) : son montant global atteint 29,8 Mds € en 2014 ;

– en dépenses, plusieurs dotations de l'État aux collectivités s'inscrivent dans le cadre de missions budgétaires, en particulier la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et de nombreuses autres dotations ou subventions se nichent par ailleurs dans les programmes de divers ministères, en particulier ceux en charge de la Formation professionnelle, du Développement durable ou de la Culture, pour un montant total de 2,6 Mds € en 2014 ;

– toujours du côté des dépenses, une mission « Remboursements et dégrèvements » (programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ») véhicule la plus grande partie des compensations ou dégrèvements bénéficiant aux collectivités du fait de décisions nationales ayant un impact sur la fiscalité locale, avec un montant de 9,7 Mds € en 2014.

La dispersion budgétaire des concours de l'État aux collectivités ne doit pas occulter l'essentiel, à savoir la masse financière considérable qu'ils représentent une fois agrégés. Tous confondus, PSR, fiscalité transférée, dotations, subventions, compensations et dégrèvements fiscaux représentent 100,7 Mds € en 2014. Cette « macro-dépense » est le premier poste, en termes réels, du budget général de l'État. On comprend dès lors l'enjeu majeur pour les finances publiques de la Nation de maîtriser l'évolution des concours financiers aux collectivités, voire à les réduire en volume comme c'est le cas depuis 2013. Cette tendance à contraindre les « recettes » en provenance de l'État peut heurter des tendances de fond à la hausse en « dépenses » pour les collectivités, notamment sociales ou environnementales (v. Notice 13).

Le rôle des LPFP depuis 2009

La première LPFP 2009-2012 formalise et accentue la contrainte globale que doivent désormais respecter les finances publiques locales en ramenant le taux d'indexation des dotations de l'État au niveau de l'inflation, sans plus. Pour 2009, l'article 7 de la loi a offert un dernier « coup de pouce » aux collectivités en leur octroyant une hausse de 0,5 % de leur enveloppe en plus du taux d'inflation. Dans un contexte de crise, la LFI pour 2011 suivie par la deuxième LPFP pour la période 2011-2014 a entériné l'objectif d'une stabilisation en valeur (plus d'indexation à l'inflation), donc d'une régression en volume, des dotations servies aux collectivités. Dans le cadre de la LPFP 2013-2017, une réduction de 1,5 Md € des dotations de l'État est envisagée sur la période 2014-2015. Compte tenu d'un contexte budgétaire de plus en plus dégradé, la décision est prise en LF pour 2014 de diminuer le montant des dotations aux collectivités de 3 Mds € sur deux ans (1,5 Md € dans le cadre du PLF pour 2014 et, en théorie, 1,5 Md € dans le cadre du PLF pour 2015). Finalement, d'ici 2017, ces transferts devraient diminuer globalement de 11 Mds € par rapport à la situation enregistrée en 2013. Dès le PLF pour 2015, les dotations de l'État devraient baisser de 56,9 à 53,2 Mds €, soit une diminution de 3,7 Mds € en un an. Longtemps

épargnées par la rigueur budgétaire, les collectivités sont désormais confrontées à une forte réduction de leurs recettes de fonctionnement, en provenance de l'État du moins.

Le cadre institutionnel et administratif

Les instances de gouvernance des finances publiques locales

Depuis le début des années 2000, l'amélioration de la gouvernance d'ensemble des finances publiques, en particulier le raffermissement des liens entre l'État et les collectivités, passe par plusieurs tentatives de création de « passerelles » institutionnelles, et l'émergence d'un nouvel instrument de régulation des normes imposées par l'État au secteur public local.

Du Conseil national des exécutifs au projet de Haut conseil des territoires

À la suite des rapports Mauroy de 2000, *Refonder l'action publique locale*, et Pébereau de 2005 sur la dette publique au titre mobilisateur : *La dette est l'affaire de tous !*, les pouvoirs publics tentent de rendre plus efficaces et efficientes les politiques centrales, sociales et locales en améliorant la coordination des acteurs impliqués. En 2006, une Conférence nationale des finances publiques (CNFP) est constituée à cette fin auprès du Premier ministre *via* un décret du 5 mai 2006. Lieu d'échange, voire de négociation entre l'État et les autres grands acteurs publics, la CNFP permet notamment de débattre du cadre global dans lequel s'organisent les finances locales. L'institution du Haut conseil des finances publiques en 2013 entraîne la disparition du CNFP : le décret du 18 février 2013 relatif à la constitution du HCFP abroge en effet les dispositions de celui de 2006. L'existence éphémère du CNFP permet cependant quelques innovations institutionnelles, qui vont lui survivre.

Dans la mouvance du CNFP, le Conseil national des exécutifs (CNE) est créé en 2007 afin d'approfondir la question stratégique de l'articulation entre l'État et les collectivités. Réuni auprès du Premier ministre, il comprend des représentants des principales associations d'élus locaux (Association des maires de France, Association des départements de France, Association des régions de France). Le CNE apparaît comme une enceinte de réflexion et de décision assez riche et structurante depuis sa création. C'est notamment dans ce cadre qu'a été préparé le rapport Lambert (2007), *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, visant à améliorer la coopération entre les pouvoirs publics centraux et locaux.

Le CNE aurait dû trouver comme prolongement naturel le Haut conseil des territoires (HCT), dont l'institution était prévue dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM). Combattu par le Sénat qui y voyait un concurrent dans la fonction de représentation du monde local, le Haut conseil ne verra finalement pas le jour dans la loi MAPTAM, telle qu'adoptée le 27 janvier 2014.

Le Comité des finances locales et les organes rattachés

Depuis le début de la décentralisation, la préparation et le suivi du volet « collectivités territoriales » des PLF, ainsi que l'examen des conditions matérielles de transfert des compétences de l'État aux collectivités, sont assurés par le Comité des finances locales (CFL) où sont représentés les intérêts des collectivités et de l'État (art. L. 1211-1 sq. CGCT). La représentation locale, domine avec 32 membres issus des collectivités ou de la représentation nationale, contre seulement 11 représentants de l'État. Satellite du Parlement, cette instance veille en particulier à la bonne gestion des dotations de l'État ; elle donne son avis sur les projets de lois et règlements susceptibles d'avoir une incidence financière locale. Émanation du CFL, l'Observatoire des finances locales (OFL) publie régulièrement des analyses de référence, en particulier le « rapport annuel sur les finances des collectivités locales » établi sur la base des données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le CFL s'appuie sur le travail de commissions spécialisées, en particulier la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), chargée d'étudier précisément les modalités financières de décentralisation. En 2007, la Conférence nationale des exécutifs a décidé la création d'une nouvelle commission au sein du CFL, la Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN), chargée de rendre un avis sur les textes réglementaires de portée nationale ayant un impact sur l'exercice des compétences et les finances des collectivités. Compte tenu du poids croissant des normes sur les dépenses locales, la loi du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a rehaussé juridiquement la fonction de régulateur de l'inflation normative et élargi son champ d'analyse. C'est désormais le CNEN qui contrôle *a priori* l'impact de toute nouvelle réglementation, qu'elle soit de nature législative ou règlementaire. Le contrôle des règles d'origine communautaire lui échappe cependant, et ses avis restent consultatifs.

L'environnement budgétaro-comptable des collectivités territoriales

Outre leur dimension constitutionnelle et institutionnelle, les relations financières entre l'État et les collectivités passent également par l'instauration d'un cadre budgétaro-comptable local imposé par l'État. Ce cadre n'est pas neutre sur le plan financier.

Les normes budgétaires et comptables fixées par l'État

Sur le plan budgétaire, les collectivités doivent respecter des contraintes de forme et de fond en appliquant les principes posés par le CGCT ainsi qu'un ensemble de normes édictées par arrêté interministériel du ministre des Finances et du ministre en charge des Collectivités locales (ex. instruction M14 pour les communes et leurs groupements, M52 pour les départements, M71 pour les régions : v. Notice 15). Parmi les contraintes de fond, l'obligation d'équilibrer le budget local, tant en section de fonctionnement que d'investissement, et la restriction de la liberté d'emprunter au seul profit de la section d'investissement paraissent les plus importantes. Elles conditionnent fortement le mode de gestion, assez sain, des collectivités. L'État oblige également les collectivités à respecter les principes stricts du plan comptable général (v. Notice 15). Imposés aux plus grandes collectivités depuis 2006, l'amortissement des immobilisations et le provisionnement pour risque limitent les marges de manœuvre des communes, départements et régions. Plus rigoureuses que les règles qui s'appliquent à la préparation du budget de l'État, les contraintes réglementaires imposées à la gestion locale participent de sa soutenabilité.

Les règles prudentielles du plan comptable général sont toutefois adaptées avec une certaine souplesse dans les instructions budgétaro-comptables locales, y compris pour les plus importantes collectivités. Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont pas soumises à l'obligation d'amortissement et de provisionnement. Les régions, départements, grandes communes et intercommunalités peuvent plafonner les dotations aux amortissements au-delà d'un certain seuil, calculé par rapport au montant total de leurs charges.

L'unité de caisse et le compte spécial d'avances aux collectivités territoriales

Le réseau du Trésor tient la caisse des collectivités et assure leur comptabilité de gestion, soumise au jugement des comptes. Ce service rendu aux collectivités est rémunéré par un prélèvement sur les recettes locales. L'État, comptable obligé des collectivités, limite de fait la liberté de gérer leur trésorerie. Il les prive de la possibilité d'optimiser celle-ci, en particulier par le jeu de placement à court terme.
En contrepartie de cette contrainte d'unité de caisse publique, qui vaut d'ailleurs également pour les établissements publics de santé, les collectivités bénéficient de la sécurité d'un réseau des comptables publics contrôlés de manière rigoureuse, mais aussi d'un compte de concours financiers de l'État, qui avance le produit des impositions votées par les élus. À travers le compte « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), l'État pare ainsi à une éventuelle défaillance des contribuables locaux. En avançant le produit de l'impôt, par exemple sur les entreprises, c'est en effet lui qui s'expose à un possible dépôt de bilan et à l'insolvabilité du débiteur.

Robin Degron

Notice 15

La procédure budgétaire locale et le contrôle des budgets locaux

La procédure budgétaire et le contrôle des budgets locaux constituent le cadre juridique dans lequel se manifeste formellement l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce cadre est bâti autour de la reconnaissance de leurs compétences juridiques dans le domaine budgétaire, assortie d'un contrôle de l'État sur les budgets locaux. Dans l'État unitaire décentralisé, les compétences financières locales reposent essentiellement sur la loi, dans le cadre posé par la Constitution, et sont soumises à des contrôles de l'État (CC, déc. n° 82-137 DC du 27 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*). Les dépenses locales, qui représentaient 217,8 Mds € en 2013, dont 162,6 Mds € en fonctionnement et 55,2 Mds € en investissement, sont composées des dépenses des communes (43 %), des intercommunalités (13 %), des départements (32 %) et des régions (12 %). On recense environ 37 000 collectivités en métropole et outre-mer (36 767 communes, 101 départements, 26 régions pour l'instant), près de 50 000 établissements publics locaux, et 18 000 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont 2 600 à fiscalité propre. À cet ensemble s'ajoutent un peu plus de 53 000 budgets annexes locaux. Ainsi, il existe théoriquement 158 000 budgets. En réalité, on dénombre beaucoup plus de décisions locales à caractère budgétaire (plus de 450 000 actes soumis à contrôle budgétaire). Formellement, les budgets locaux sont des actes administratifs (CE, 2 déc. 1977, *Comité de défense des intérêts des contribuables de Saint-André*), exécutoires de plein droit sous réserve des différents contrôles de l'État.

Les principes gouvernant les budgets locaux

Les budgets locaux sont encadrés par différents principes constitutionnels budgétaires et comptables.

Les principes constitutionnels

Posée par les articles 34 et surtout 72 de la Constitution, la libre administration suppose l'autonomie financière qui implique le vote du budget par les autorités délibérantes car les collectivités s'administrant librement par des conseils élus, les budgets sont obligatoirement votés par les conseils délibérants. Le libre choix de la dépense (art. 72-2 al. 1er, C.) impose que les collectivités ne soient pas écrasées de dépenses obligatoires et disposent de ressources suffisantes (art. 72-2 al. 3, C. et art. LO 1114-1 à 1114-4 Code général des collectivités territoriales – CGCT). Les finances locales font l'objet de contrôles de l'État (art. 72 C) qui, pour respecter le principe de libre administration, doivent être de simple régularité (ou de légalité) et non d'opportunité, ainsi qu'*a posteriori*, c'est-à-dire intervenir après l'adoption des décisions budgétaires et de préférence juridictionnels. En vertu de la Constitution la loi doit préciser les conditions de la libre administration des collectivités. Les principales dispositions intéressant les finances locales sont ainsi législatives et codifiées dans le CGCT.

Les principes budgétaires

Les principes budgétaires connaissent des aménagements liés aux spécificités locales.

Le principe d'annualité budgétaire

Il encadre les budgets locaux dans l'année civile car ils sont liés à la LFI (perception des impôts locaux et dotation de l'État : v. Notice 6). L'ouverture annuelle des crédits est réalisée par le budget primitif, fréquemment adopté après le début de l'exercice. Mais l'annualité connaît des dérogations :

– les autorisations de programme (investissements) et autorisations d'engagement (fonctionnement) existent pour certaines collectivités ;

– il existe également une « journée complémentaire » (facultative) qui permet jusqu'au 31 janvier de rattacher à l'année précédente les opérations de fonctionnement déjà engagées. Des reports de crédits à l'exercice suivant peuvent parfois être opérés pour les crédits d'investissement.

Les principe d'unité et d'universalité

Les principes d'unité (document unique) et d'universalité (non-contraction et non-affectation des recettes aux dépenses) connaissent des atténuations importantes. Pour l'unité, les budgets annexes permettent de présenter des opérations individualisées de manière distincte. Certains budgets annexes sont obligatoires (ex. : services de distribution d'eau potable), d'autres sont facultatifs mais ne peuvent être créés qu'en vertu d'un texte (CE 10 juill. 1987, *Région d'Île-de-France*). Les budgets autonomes sont les budgets d'entités créées par la collectivité locale dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ce sont des personnes de droit public (établissements publics) ou de droit privé (associations ou sociétés publiques locales). Il est obligatoire de réaliser une consolidation des comptes rassemblant ces satellites. Les atteintes à l'universalité sont d'une part, les affectations de recettes, qui sont nombreuses, et d'autre part, la règle de produit brut interdisant de contracter les dépenses et les recettes (produit net), qui n'est pas toujours respectée (ex. : seul le solde des budgets annexes est présenté).

Le principe de spécialité

La spécialité des budgets locaux consiste à définir pour chaque crédit une destination précisée dans le document budgétaire. La règle retenue est celle de la spécialisation par section, chapitre et article. Les crédits sont ouverts par chapitre, et si l'autorité délibérante de la collectivité le décide, par article. L'exécutif ne pourra effectuer de virements de crédits que d'article à article d'un même chapitre si le vote s'est effectué par chapitres. Il existe également des crédits globalisés, notamment pour dépenses imprévues.

Le principe d'équilibre

L'équilibre des budgets locaux se justifie par le souci de protéger les finances des collectivités. Il se traduit à la fois lors de l'autorisation et lors de l'exécution. L'équilibre réel prévisionnel du budget local, défini par l'article L. 1612-4 CGCT, comporte trois éléments :

– la sincérité de l'évaluation des recettes et des dépenses ;

– la neutralisation des emprunts empêchant de rembourser l'emprunt par l'emprunt, et limitant celui-ci aux seules dépenses d'investissement ;

– l'équilibre par section (« règle d'or ») imposant que chacune des deux sections de fonctionnement et d'investissement du budget soit équilibrée.

L'équilibre d'exécution du budget local est garanti par l'article L. 1612-14 CGCT, qui précise que le déficit révélé par le compte administratif peut dans certains cas faire l'objet de mesures propres au rétablissement de l'équilibre (v. *infra*).

Les principes comptables

Il existe deux catégories de principes comptables : aux principes anciens issus du droit de la comptabilité publique s'ajoutent des principes inspirés du plan comptable général, adaptés aux collectivités.

Les principes de la comptabilité publique

Séparation des ordonnateurs et des comptables

L'ordonnateur est en principe l'exécutif de la collectivité. Les comptables publics, agents du ministère des Finances, sont nécessairement des comptables du Trésor nommés par le ministre après information de l'ordonnateur local (art. L. 1617-1 CGCT), qui n'a cependant aucun droit de refuser le comptable assigné.

Unité de caisse

L'article 26-3 LOLF et les articles 47 et 197 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique posent l'obligation de déposer les fonds au Trésor. Ceux-ci ne font l'objet d'aucune rémunération.

Les principes issus de la réforme de la comptabilité locale

Le rattachement à l'exercice (ou d'indépendance des exercices) consiste à comptabiliser les opérations à partir du moment où elles ont été décidées : il s'agit d'une comptabilité d'engagement. Le principe de prudence impose la prise en compte d'un risque éventuel auquel la collectivité est exposée. Le principe de permanence des méthodes permet de figer les méthodes de la comptabilité locale. Le principe de bonne information et de transparence impose que la comptabilité publique locale comporte des informations fiables et sincères car elle concerne plusieurs destinataires (tiers/ services de l'État/ services de la collectivité considérée).

Les principes budgétaires et comptables sont-ils dépassés ?

La question de l'adaptation des principes applicables aux finances locales est posée. La Cour des comptes a récemment critiqué le système d'information actuellement en vigueur en relevant que malgré les progrès enregistrés, il restait encore beaucoup à faire. « D'une part les états financiers des collectivités et établissements publics locaux doivent franchir une étape significative vers un niveau leur permettant de répondre aux meilleurs standards de qualité en la matière. D'autre part des améliorations sont à apporter au dispositif de remontée au niveau national des données financières locales afin de l'étendre à des données de prévision et d'exécution, permettant une meilleure visibilité infra-annuelle des tendances financières du secteur public local et d'y incorporer les données relatives aux engagements hors bilan. Cette double exigence pourrait permettre au secteur public local français de se mettre en situation de répondre pleinement aux exigences constitutionnelles et communautaires, tout en offrant aux décideurs locaux des instruments à la mesure des impératifs de bonne gestion qui sont les leurs » [1].

En outre, les principes budgétaires sont peu respectés, les budgets locaux sont adoptés après le début de l'exercice (v. *infra*), il n'y a pas vraiment d'unité avec plus de 450 000 actes budgétaires, l'affectation des recettes est la règle. Les collectivités n'ont pas, pour ce qui concerne la spécialité, l'obligation de budgétiser leurs dépenses par objectifs. Même la « règle d'or » est ternie par la budgétisation des emprunts, incluant les emprunts dans les recettes de la section de fonctionnement. Cette technique crée un budget artificiellement équilibré, alors que l'endettement du secteur local représente plus de 180 Mds € (9,5 % de la dette totale des administrations publiques) !

L'élaboration des budgets locaux

Peu réglementée, la préparation relève de l'exécutif local.

Les différents documents budgétaires

Le budget primitif

Le budget primitif est un acte de prévision qui suppose que les dépenses et recettes soient simplement évaluées, mais de manière sincère. Le budget est surtout un acte d'autorisation, ce qui signifie que l'autorité exécutive ne pourra engager une dépense que si celle-ci a été préalablement prévue et autorisée.

Les délibérations budgétaires modificatives (DBM)

Elles permettent de tenir compte des changements survenus en cours d'année. Pour ne pas détourner la règle de l'équilibre, ces décisions ne doivent pas compromettre l'équilibre défini dans le budget primitif.

Le budget supplémentaire

Il permet surtout de reporter en cours d'exercice l'excédent ou le déficit constaté notamment par le compte administratif. Il assure la liaison entre les deux exercices, en incorporant au budget suivant les restes à recouvrer et à payer, ainsi que le solde de l'exercice précédent. Mais il ne peut être établi qu'après l'établissement du compte administratif. Les résultats étant connus plus tôt, grâce à l'utilisation de moyens informatiques, sont le plus souvent repris au budget primitif, de sorte que la décision modificative appelée budget supplémentaire perd de son intérêt.

Le compte administratif

L'exécutif rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a menées. À la clôture de l'exercice, il établit le compte administratif du budget principal ainsi que les comptes administratifs des différents budgets annexes. Le compte administratif rapproche les prévisions de l'exécution effective des dépenses et des recettes. Il permet éventuellement l'établissement du budget supplémentaire.

Les budgets annexes

Concernant des services qui peuvent faire l'objet d'une individualisation du fait de leur particularité, ils ne disposent pas de la personnalité juridique : leur budget est rattaché à celui de la collectivité mais distinct.

Les budgets autonomes

Ce sont les plus éloignés du budget de la collectivité, car ils sont adoptés par une entité différente. Il s'agit des satellites que la collectivité finance notamment par des subventions, c'est-à-dire essentiellement des établissements publics locaux gérant certains services (ex. : services départementaux d'incendie et de secours – SDIS), ainsi que les EPCI. Ces budgets sont votés par les instances de l'établissement et non par l'autorité délibérante de la collectivité à laquelle ils sont rattachés.

L'enchaînement des différents documents budgétaires et comptables

<table>
<tr><td rowspan="4">Année N</td><td>BUDGET DE L'EXERCICE N</td><td colspan="3">EXÉCUTION</td></tr>
<tr><td rowspan="3">BUDGET PRIMITIF
· adopté avant le 1er janvier (adoption possible jusqu'au 15 avril).
BUDGET SUPPLEMENTAIRE
· si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.
DÉCISIONS MODIFICATIVES
- à tout moment après le vote du budget primitif.</td><td colspan="3">- du 1er janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite « complémentaire » du 1er janvier au 31 janvier de N + 1).
- du 1er janvier au 31 décembre en investissement.</td></tr>
<tr><td colspan="3">COMPTABILITÉ</td></tr>
<tr><td>de l'ordonnateur (budgétaire)</td><td colspan="2">du comptable/ trésorier (patrimoniale : trésorerie, tiers)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Année N+1</td><td>DÉCISIONS MODIFICATIVES</td><td colspan="3">aboutissent à :</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Possibles jusqu'au 21 janvier pour ajustement des crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagées et à l'exécution des opérations d'ordre.</td><td>Compte administratif</td><td>Concordance</td><td>Compte de gestion</td></tr>
<tr><td colspan="3">Arrêté des comptes après la journée complémentaire.</td></tr>
</table>

Source : Collectivités locales, DGCL et DGFIP.

La préparation du budget primitif

Les autorités chargées de préparer le budget

Le budget autorisant les choix prévus pour l'année est un instrument important de politique locale, car si une action n'est pas prévue une délibération modificative sera nécessaire. Il y a peu de règles, mais dans les collectivités les plus importantes, l'assemblée délibérante est associée à cette phase préparatoire au moyen du débat d'orientation budgétaire (DOB).

Le débat d'orientation budgétaire

L'examen du budget doit être précédé pour certaines collectivités d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires (art. L. 2312-1, L. 3312-1 et L. 4311-1 CGCT). Ce débat doit intervenir dans un délai de deux mois précédant le vote du budget pour les communes de plus de 3 500 habitants et les départements, et dans un délai de dix semaines pour les régions. Il s'effectue dans les conditions applicables à toute séance de l'assemblée délibérante. Les conditions de déroulement du DOB sont prévues par le règlement intérieur de celle-ci. Il ne doit entraîner aucune décision (phase préparatoire), mais constitue une formalité substantielle (TA Versailles 28 déc. 1993, *Cne de Fontenay-le-Fleury*), et doit intervenir à peine d'annulation de la procédure budgétaire. Il doit être distinct du débat budgétaire proprement dit (TA Versailles, 16 mars 2001, *M. Lafon*).

La présentation du budget local

La présentation par nature

Les budgets locaux peuvent être, suivant les cas, présentés par nature ou par fonction (art. L. 2312-3, L. 3312-2, et L. 4312-2 CGCT). Dans le cadre de la présentation par nature, distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, les budgets locaux comprennent deux subdivisions, appelées sections. Ceux présentés en nature comportent ainsi une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Section de fonctionnement : dépenses permettant à la collectivité de fonctionner et se renouvelant chaque année et recettes courantes de la collectivité

Dépenses	Recettes
· Toutes les **dépenses courantes** (fournitures, personnel, intérêts des emprunts...). · Les **dépenses obligatoires** : dépenses imposées par la loi et obligatoirement inscrites au budget en raison de leur caractère d'intérêt général.	· Le produit des **impôts directs locaux** (TH, TFPB et TFPNB) et de la **CET**. · La **DGF** (transfert de l'État). · Les **produits d'exploitation et du domaine** (ressources patrimoniales).

Section d'investissement : dépenses et recettes de caractère temporaire, exceptionnel ou accidentel

Dépenses	Recettes
· Remboursements d'emprunts. · Acquisitions : de terrains, d'immeubles ou de mobilier. · Dépenses d'investissements (équipements sportifs ou éducatifs...).	· Excédent de la section de fonctionnement. · Dotations et subventions d'équipement. · Emprunts. · Amortissements et provisions.

Les deux sections sont chacune votées en équilibre. Mais il existe des transferts de l'une à l'autre :
– l'excédent de la section de fonctionnement vient abonder la section d'investissement ;
– des opérations d'ordre font « remonter » certaines sommes de la section d'investissement vers la section de fonctionnement (amortissements) ;
– la formule [(excédent de la section de fonctionnement) – (remboursement des emprunts] permet de déterminer la capacité d'autofinancement de la collectivité, c'est-à-dire sa capacité à financer des projets sans recourir à l'emprunt.

La présentation fonctionnelle

Avec la présentation fonctionnelle, le budget local est décliné en dix fonctions permettant de ventiler les dépenses et les recettes selon la nomenclature des fonctions administratives (NFA). Identiques en fonctionnement et en investissement, ces fonctions définissent les chapitres et les articles du budget.

Si elle retrace mieux que la présentation par nature les choix de la collectivité, elle intéresse surtout les dépenses. La présentation par nature, qui s'impose aux communes de moins de 10000 habitants, est retenue par la plupart des grandes communes qui pourraient pourtant opter pour la présentation fonctionnelle. Si une collectivité opte pour cette dernière, elle doit en annexe présenter un budget en nature et inversement (présentation croisée). La spécialisation par fonctions est retenue par la quasi-totalité des régions, car bien adaptée à leurs compétences concentrées sur quelques domaines ; mais elle reste peu développée pour les départements (20 seulement) et le secteur communal (80 communes seulement). La spécialisation fonctionnelle des dépenses n'étant pas homogène entre les collectivités, la centralisation des données présente un caractère peu fiable qui en limite l'utilisation. La Cour des comptes[2] préconise que les grandes collectivités puissent présenter leurs budgets en mode LOLF (budgétisation par objectifs), tout en conservant une présentation en nature.

Les instructions budgétaires et comptables

La présentation des budgets locaux est détaillée par les instructions budgétaires et comptables qui indiquent la nomenclature budgétaire et comptable et font l'objet d'arrêtés (arrêtés du 16 décembre 2013). Le cadre comptable général utilisé par les communes est l'instruction M14. Dans chaque nomenclature, dépenses et recettes sont classées selon leur nature par chapitre et

par article. Le chapitre est une classification composée de deux chiffres. L'article est une subdivision du chapitre (ex. : article 60 612, énergie, électricité). En présentation fonctionnelle, le chapitre correspond à un code à deux chiffres, suivi du premier numéro de l'une des dix fonctions principales de la nomenclature fonctionnelle (ex. : le chapitre 922 – Code 92 + fonction 2 « Enseignement – Formation » – retrace les dépenses et les recettes de fonctionnement relatives à l'enseignement). L'article correspond au code du chapitre suivi de la numérotation la plus détaillée apparaissant dans la nomenclature fonctionnelle (ex. : l'article 92 212 – Code 92 + rubrique 212 « Écoles primaires » – retrace les dépenses et recettes de fonctionnement relatives aux écoles primaires). Pour les départements, le cadre budgétaire et comptable est précisé par l'instruction M52 et pour les régions, par l'instruction M71.

La présentation formelle en quatre parties

Le budget local comprend formellement quatre parties :
– 1ère partie : information générale sur le budget qui contient des données de nature statistique (population, nombre de résidences secondaires), fiscale (potentiel fiscal et financier) ou financière (ratios financiers), et précise les modalités de vote du budget ;
– 2e partie : présentation générale du budget qui permet de montrer les grandes masses financières, de présenter de manière synthétique l'ensemble des crédits ouverts par chapitres, et de récapituler l'ensemble des chapitres budgétaires ouverts par nature ;
– 3e partie : subdivisée en deux sections (fonctionnement et investissement), chapitres, articles, elle apporte des détails quant au montant des crédits proposés par l'exécutif et votés par l'assemblée délibérante selon la section (v. *supra*) ;
– 4e partie : composée d'annexes qui permettent de compléter l'information des élus et des tiers par la production de plusieurs états.

L'adoption du budget

L'examen préliminaire du budget

L'exécutif de la collectivité présente le projet de budget à l'organe délibérant. Le budget peut être examiné, lorsqu'elles existent, par des commissions, et notamment celle des Finances. Pour les régions, l'article L 4241-1 CGCT prévoit en outre la consultation obligatoire du Conseil économique et social régional, dont l'avis ne lie pas (CE, 4 juil. 1997, *Région Rhône-Alpes*). Dans les départements et les régions, le projet de budget et les documents annexés sont obligatoirement communiqués aux membres du conseil au moins douze jours avant le première réunion budgétaire (art. L. 3312-1 et L 4312-1 CGCT). Pour les communes, les délais de droit commun prévus par les articles L 2121-11 et L 2121-12 CGCT s'appliquent aux délibérations budgétaires. Ainsi pour les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation doit avoir lieu trois jours francs au moins avant la réunion du conseil municipal, le délai est porté à cinq jours francs pour celles de plus de 3 500 habitants. La convocation doit être accompagnée d'une note de synthèse explicative, dont la précision peut être appréciée par le juge administratif (CE, 12 juil. 1995, *Cne de Fontenay-le-Fleury*/ note suffisante et CE, 12 juil. 1995, *Cne de Simiane-Collongue*/ note insuffisante).

La discussion et le vote

Le budget est discuté par l'assemblée délibérante (art. L. 2312-1, L 3312-1 et L 4312-1 CGCT). Lors du vote, les conseillers doivent pouvoir consulter les pièces et documents nécessaires à leur information (CE 23 avr. 1997, *Ville de Caen*/ *M. Paysant*). Lorsqu'ensuite l'autorité délibérante vote le budget, elle a le pouvoir de le repousser et de l'amender dans le respect de la légalité budgétaire. Le droit d'amendement inhérent au pouvoir d'une assemblée délibérante, qui constitue un principe général du droit (CAA Paris, 12 fév. 1998, *Tavernier*), est cependant réduit dans la

mesure où il existe des dépenses interdites, car elles dépassent l'intérêt local, et l'équilibre réel impose que tout amendement augmentant une dépense soit compensé. Le droit d'amendement est également très limité en matière de recettes, qui font souvent l'objet de délibérations antérieures (art. 1 639 A bis CGI). L'autorité délibérante a toutefois le droit d'augmenter les impôts locaux (CE, 4 juil. 1997, *Région Rhône-Alpes*, préc.).

Le budget est adopté en principe par section (fonctionnement et investissement), et dans chaque section par chapitre (unité de vote), mais un vote formel sur chacun des chapitres n'est pas nécessaire, ce qui permet de raccourcir le débat (CE, 18 mars 1994, *Cne de Cestas*). L'autorité délibérante peut toutefois prévoir expressément un vote par article pour certains chapitres sensibles (art. L. 2312-2, L. 3312-3 et L. 4312-3 CGCT). Les chapitres pour lesquels un vote par article est requis sont précisés dans la première partie du budget local.

Les délais d'adoption

La date limite d'adoption du budget primitif est fixée au 15 avril (art. L. 1612-2 CGCT), depuis le 1er janvier 2013. Auparavant, elle était fixée au 31 mars, mais la réforme de la TP a suscité des retards des services fiscaux dans la notification des bases imposables. Il a été décidé de retarder la date limite d'adoption de quinze jours, ce qui facilite également la procédure de notification du montant des dotations de l'État.

Une « curiosité locale » : l'adoption du budget après le début de l'exercice

Normalement, un budget doit être adopté avant le début de l'exercice en vertu du principe d'antériorité budgétaire. Pourtant la loi prévoit que les budgets locaux peuvent être adoptés jusqu'au 15 avril de l'exercice. Cette dérogation au principe d'annualité budgétaire tient à l'étroite dépendance des budgets locaux à l'égard de la LF, qui détermine les modifications fiscales, l'autorisation de percevoir les impôts locaux et les concours financiers de l'État aux collectivités.

Pour permettre aux collectivités de fonctionner dès le début de l'exercice sans budget formellement adopté, les exécutifs locaux peuvent réaliser des opérations en distinguant dépenses de fonctionnement et d'investissement. Pour les premières, il n'y a aucune limite, les exécutifs pouvant les réaliser dans la limite de celles inscrites dans la section de fonctionnement du budget précédent. Pour les secondes, l'exécutif peut réaliser les dépenses dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'année précédente (art. L. 1612-1 CGCT). Les services de l'État versent avances de fiscalité et dotations par acomptes, sur les bases de l'année précédente, en principe par 1/12e mensuels (circulaire du 21 novembre 2006).

Les délais d'adoption des budgets locaux peuvent en outre être prorogés jusqu'au 30 avril l'année de renouvellement des organes délibérants (art. L. 1612-2 CGCT), et même au 1er juin (ou au 15 juin l'année de renouvellement de l'organe délibérant) si le budget précédent a fait l'objet d'un redressement d'office (art. L. 1612-9 CGCT). Enfin, le budget doit être adopté dans les trois mois qui suivent la création d'une nouvelle collectivité (art. L. 1612-3 CGCT). De surcroît, les délais sont également prorogés lorsque les services de l'État n'ont pas communiqué les informations nécessaires (prévues par l'art. D 1612-2 CGCT) avant le 31 mars, la collectivité dispose en ce cas d'un délai de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget (art. L. 1612-2 CGCT).

Lorsque le budget a été adopté, il devient exécutoire sous deux conditions :
– être transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption ;
– et être rendu public (art. L. 2313-1, 3313-1, L 4313-1 CGCT).

La transmission au représentant de l'État permet le contrôle des budgets locaux.

Le contrôle des budgets locaux

Les budgets locaux sont soumis à un contrôle de régularité budgétaire mais aussi, en tant qu'actes administratifs, au contrôle général de légalité par le juge administratif. Il existe également d'autres contrôles.

Les contrôles de régularité budgétaire

Les caractères généraux du contrôle de régularité budgétaire

Les contrôles de régularité budgétaire associent le préfet aux chambres régionales des comptes (CRC), d'une manière totalement originale, puisque ces dernières sont appelées à intervenir dans le processus budgétaire local. Ce partage permet d'atténuer la tutelle du préfet, et respecte ainsi l'autonomie financière des collectivités. Ils portent sur des éléments essentiels, tels que l'inscription des dépenses obligatoires, et le respect des délais d'adoption et de l'équilibre budgétaire et comptable. Le nombre des actes relevant du contrôle budgétaire transmis au représentant de l'État s'est élevé à 442 701 en 2012. Le préfet n'est pas obligé de saisir la CRC (pouvoir discrétionnaire), et son refus est insusceptible de recours (CE, 9 sept. 1996, *Syndic. CGTM des sapeurs-pompiers départementaux de la Martinique*, dépenses obligatoire ; CAA Lyon, 12 juil. 2007, *Cne de Charvieux-Chavagneux*, respect des délais ; CE, 23 déc. 1988, *Dépt. du Tarn*, équilibre). Le contrôle de régularité budgétaire diffère du contrôle de légalité car il ne donne pas lieu à l'annulation du budget, mais à sa réformation, et à un dessaisissement de la collectivité concernée de son pouvoir budgétaire qui revient à l'État. En outre, les CRC n'émettent que des avis, qui ne sont pas des décisions juridictionnelles (CE, 23 mars 1984, *OGEC de Couëron*), et le préfet peut s'en écarter, sous réserve de l'obligation de motiver sa décision. Il peut également demander à la CRC un avis sur l'équilibre économique d'un marché ou d'un contrat de délégation de service public, ou sur les conséquences des délibérations des entreprises publiques sur la situation financière des collectivités actionnaires. Ces saisines sont instruites selon les mêmes procédures que celles régissant le contrôle des actes budgétaires.

Les cas de contrôle de régularité budgétaire

– Le défaut d'inscription d'une dépense obligatoire : l'inscription d'office (art. L. 1612-15 CGCT)

Permettant d'imposer aux collectivités certaines dépenses de manière à assurer l'intérêt général, et de garantir une certaine uniformité (principe d'unité de la République), cette procédure comporte quatre phases.

1) La CRC peut être saisie par le préfet, le comptable public ou toute personne intéressée (particuliers). Elle dispose d'un délai d'un mois pour constater qu'une dépense obligatoire, définie comme toute dépense imposée par la loi, n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante.

2) Si la dépense obligatoire n'est pas inscrite, elle adresse une mise en demeure à la collectivité dans le délai d'un mois. En pratique, celle-ci effectuera, par une délibération budgétaire modificative, un virement de crédit d'un chapitre au chapitre où figure la dépense obligatoire. La CRC vérifiera ensuite dans un deuxième avis que la dépense a été régulièrement inscrite au budget local.

3) Si la collectivité dans un délai d'un mois ne suit pas cette mise en demeure, la CRC demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget.

4) Le préfet règle et rend le budget exécutoire avec la dépense obligatoire. Si une dépense obligatoire est inscrite au budget mais non mandatée, le préfet peut la mandater d'office (art. L. 1612-16 et L. 1612-17 CGCT), sans saisine préalable de la CRC.

– *Le non-respect des délais, l'établissement d'office du budget (art. L. 1612-2 CGCT)*

Cette procédure permet d'assurer le respect des délais impartis, du fait de leur allongement et des comportements des services de l'État. Le non-respect des délais résulte essentiellement des retards internes (budgets annexes et satellites) ou de tensions politiques survenant au sein des organes délibérants. Le préfet qui n'a pas reçu le budget primitif dans les quinze jours après la date limite d'adoption, peut mettre en œuvre la procédure qui se déroule en trois phases.
1) Le préfet saisit sans délai la CRC : la collectivité est, dès ce moment, dessaisie de son pouvoir budgétaire ;
2) Dans le mois à compter de sa saisine la CRC formule des observations pour le règlement du budget ;
3) Le préfet règle le budget et le rend exécutoire.

– *Le défaut d'équilibre réel du budget local : le redressement d'office, « règle d'or » (art. L. 1612-5 CGCT)*

Cette procédure comporte quatre phases.
1) Le préfet peut saisir la CRC en lui transmettant le budget concerné ainsi que l'ensemble des documents requis ;
2) La CRC, dans un délai de trente jours, constate le déséquilibre et propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre ; elle demande à l'organe délibérant de procéder à une nouvelle délibération ;
3) La nouvelle délibération doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la CRC ;
4) Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans ce délai ou si la délibération prise ne comporte pas les mesures de redressement jugées suffisantes par la CRC, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet.

– *Le déficit du compte administratif : le redressement du déficit (art. L. 1612-14 CGCT)*

La procédure de redressement s'apparente à celle applicable aux budgets votés en déséquilibre. Elle n'est pas vraiment une procédure de contrôle budgétaire, puisqu'elle porte sur l'exécution du budget. Indissociable du contrôle budgétaire local, car elle permet de renforcer la règle d'équilibre réel, elle concerne les communes de moins de 20 000 habitants dont le déficit est égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement, et les autres collectivités, dont le déficit est égal ou supérieur à 5 % de ces mêmes recettes. Elle se déroule en trois phases.
1) Le compte administratif doit être transmis au préfet au plus tard 15 jours après le délai limite fixé pour son adoption (30 juin) ;
2) Le préfet peut apprécier si le compte est en équilibre et à défaut, il peut saisir la CRC ;
3) Les budgets primitifs des exercices ultérieurs doivent être transmis d'office à la CRC, afin qu'elle puisse vérifier la prise en compte de ses propositions.

La CRC est également saisie en cas de rejet du compte administratif par l'autorité délibérante (art. L. 1612-13 CGCT).

La portée des contrôles de régularité budgétaire

Contrôles de régularité budgétaire (2011-2013)

Nombre de saisines des CRC par type de procédure	2011	2012	2013
Non-inscription d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-15 CGCT)	196	167	191
Budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2 CGCT)	147	131	84
Budget voté en déséquilibre réel (art. L. 1612-5 CGCT)	120	90	101
Déficit du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT)	129	103	107
Total	592	491	483

Source : Cour des Comptes, Rapport public annuel, Tome III, *p. 32, 2014.*

Les contrôles, nécessaires, sont le plus souvent formels (respect des délais, inscription des dépenses obligatoires) et ne garantissent pas forcément la bonne gestion des deniers publics. Le contrôle du respect de l'équilibre est relativement inadapté parce que les mesures de rétablissement de l'équilibre portent sur un exercice, ce qui n'est pas toujours suffisant, et interdit l'établissement d'un plan pluriannuel de rétablissement de l'équilibre (v. l'affaire de la commune de Pont-Saint-Esprit[3]).

En réalité, le « contrôle » le plus utile est sans doute l'examen de la gestion (art. L. 211-8 CJF), qui donne lieu à plus de 600 rapports d'observations par an. Nécessairement sélectif, cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés (sans examiner leur opportunité). À cette occasion, la CRC peut décider d'adresser une communication administrative à des administrations ou à d'autres juridictions.

Le contrôle de légalité des budgets locaux

Les actes budgétaires sont également soumis au contrôle de légalité. Ils peuvent en principe faire l'objet d'un déféré préfectoral, à la condition que le moyen invoqué par le préfet ne relève pas de l'un des cas de contrôle de régularité budgétaire exposés ci-dessus (ex. CE, 9 juil. 1997, *Cne de Garges-lès-Gonesse*). Le juge administratif peut également être saisi par un contribuable local considéré, depuis longtemps, (CE, 29 mars 1901, *Casanova*), comme ayant un intérêt suffisant à agir contre les décisions ayant des incidences sur les finances locales et ses impôts. Le juge a également admis l'intérêt à agir contre un budget insincère (CE, 16 mars 2001, *Cne de Rennes-les-Bains*, recettes surévaluées).

Le contrôle de légalité budgétaire porte notamment sur la régularité du vote de l'assemblée délibérante, la réalité de l'intérêt local des dépenses, l'institution des taxes et impositions nouvelles ou autres ressources fiscales, la conformité aux lois et règlements de la présentation budgétaire. Le juge administratif peut annuler soit totalement soit partiellement le budget local. L'annulation intervient souvent après une procédure relativement longue et inadaptée aux finances locales. L'annulation du budget prive toutefois de base légale les décisions prises en vertu de celui-ci, même si l'autorité délibérante peut valider la délibération annulée. Le contrôle de légalité se heurte au contrôle de régularité budgétaire, et il a été nécessaire de les articuler. Le juge administratif a adopté un schéma procédural complexe propre à chaque type de contrôle budgétaire, permettant la conciliation avec le contrôle de légalité[4].

Les autres contrôles portant sur les budgets locaux

Les budgets locaux sont soumis à d'autres contrôles qui seront évoqués pour mémoire, car ils portent plutôt sur l'exécution des budgets ou ne concernent pas spécifiquement ceux-ci.

L'autorité délibérante peut contrôler au moment du vote le projet de budget ou de délibération modificative et peut rejeter le compte administratif (contrôle politique). Il existe également un contrôle des citoyens dans le cadre du développement de la démocratie locale et un droit à l'information sur les organismes bénéficiant de concours publics. Dans les cas les plus extrêmes, l'État peut révoquer un maire pour sa mauvaise gestion financière (ex. CE, 2 mars 2010, *M. Dalongeville*, décret de révocation). En théorie les élus locaux (ordonnateurs) peuvent également être traduits devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ; cependant, l'article L 312 II CJF exclut les exécutifs locaux de la juridiction de la Cour, sauf s'ils font obstacle à une décision de justice ou s'ils ont effectué la réquisition d'un comptable public dans le but de procurer un avantage injustifié (ex. CDBF, 28 avr. 2006, *SIVOM d'Étaples sur Mer*). L'ordonnateur élu qui a commis une gestion de fait peut être déclaré ordonnateur de fait, et suspendu des ces fonctions d'ordonnateur jusqu'à l'apurement de la gestion de fait (art. L. 2342-3, L.3221-3-1, L.4231-2-1 et L.4424-4-1 CGCT). Le comptable public assignataire de la collectivité, agent de l'État, exerce un contrôle quotidien sur tous les mandats qui lui sont transmis

par les exécutifs locaux, et contrôle ainsi la régularité des dépenses. Enfin, il existe de nouvelles formes de contrôle tels que les audits externes spontanés, fréquemment demandés à l'issue des élections, ou les réseaux d'alerte, instaurés par l'État, et visant à prévenir les risques de dérapage financier de certaines collectivités.

Éric Oliva

Bibliographie

NB : tous les ouvrages généraux de finances publiques, non mentionnés, traitent des budgets locaux et de leurs contrôles.

M. Bouvier, *Finances locales*, 15e éd., coll. « Systèmes », Montchrestien-LGDJ, 2014.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport thématique*, octobre 2013 et octobre 2014.

Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz.

Jurisclasseur collectivités territoriales, LexisNexis.

L. Levoyer, *Finances locales*, 2e éd., Hachette, 2012.

R. Muzellec, M. Conan, *Finances locales*, 6e éd., coll. « Memento », Dalloz-Sirey, 2011.

J.-F. Picard, *Finances locales*, LexisNexis, 2013.

Sites Internet

– http://www.vie-publique.fr
– http://www.collectivites-locales.gouv.fr

Notes

1. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2013.

2. *Id.*, *ibid*.

3. Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, 2009.

4. S. Damarey, *Le juge administratif,* Dalloz, 2001, p. 210 et s.

Notice 16

Les mutations des dépenses de protection sociale sur longue période

Après avoir connu une extension considérable pendant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le système de protection sociale français fait depuis près de trois décennies l'objet de réformes ou d'ajustements permanents. À un mouvement de généralisation et d'améliorations des droits sociaux jusqu'à la fin des années 1970, se traduisant par un très fort accroissement des dépenses, a succédé à partir de 1983 une période de croissance beaucoup plus réduite. Cette reconfiguration au long cours s'effectue sous l'influence des évolutions idéologiques, démographiques et économiques, dans un contexte de chômage de masse et de fortes inégalités sociales et spatiales, et sous la pression de la mise en concurrence sociale et fiscale des systèmes sociaux au sein de l'espace européen voire mondial. La croissance des dépenses est portée par celle des risques vieillesse et santé, qui représentent plus de 80 % du total, principalement en raison de facteurs structurels (démographie, progrès techniques), alors même que, surtout depuis les années 2000, la protection garantie aux individus face à ces risques se dégrade : durcissement des règles d'attribution des retraites et baisse en cours et programmée des taux de remplacement (ratio retraite/ salaire), déremboursement accru des dépenses de soins. Le tournant de l'austérité engagé à partir de 2010 de façon radicale dans certains pays de l'Union européenne (UE), puis étendu plus tardivement à d'autres pays dont la France, semble devoir marquer une nouvelle étape. Le rôle protecteur du système de protection sociale, déjà fragilisé par les réformes prises depuis les années 1980, devrait être davantage réduit.

La protection sociale est un domaine vaste et touffu comprenant de nombreux dispositifs. Son périmètre est conventionnel et varie d'un pays à l'autre. Suivant la définition des comptes de la protection sociale, compte satellite de la comptabilité nationale française, la protection sociale comprend la couverture des charges résultant de l'apparition ou de l'existence de certains « risques » pour les individus ou les ménages, dans la mesure où cette dépense donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance collective et/ ou mettant en œuvre un principe de solidarité sociale. Sont retenus dans ce champ l'ensemble des régimes publics et privés pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux, etc.). Les fonctions ou risques sociaux retenus dans les comptes de la protection sociale sont les suivants : santé (maladie, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles), vieillesse-survie [1] (retraite, réversion, minimum vieillesse, aide sociale aux personnes âgées, aide personnalisée d'autonomie), maternité-famille (prestations et services liés à la naissance et à l'éducation des enfants, que ce soit dans le cadre de la sécurité sociale, de l'aide sociale ou de l'action sociale), emploi (assurance chômage, régime de solidarité, préretraites, dispositifs d'insertion), logement (allocations logement) et pauvreté-exclusion sociale (dispositifs non classés par ailleurs : essentiellement le RSA et quelques autres dispositions d'aide ou d'action sociales). L'évolution des dépenses de prestations sociales de 1949 à 2013 s'explique par divers facteurs, et elle n'a pas été linéaire : sous l'effet de facteurs structurels, conjoncturels et politiques, différentes phases peuvent être distinguées.

Facteurs d'évolution des dépenses de protection sociale

Le rôle des modes de financement sur l'évolution des dépenses

Cette Notice porte sur les évolutions des dépenses de la protection sociale, et non sur celles de leur financement. Recettes et dépenses étant le pendant les unes des autres, elles ont logiquement évolué de façon similaire depuis 1945. Sur la période 1949-2013, les recettes ont plus souvent été supérieures aux dépenses que l'inverse : elles ont été inférieures uniquement durant les périodes de ralentissement économique difficiles, de 1992 à 1997, de 2003 à 2005 et depuis 2009.

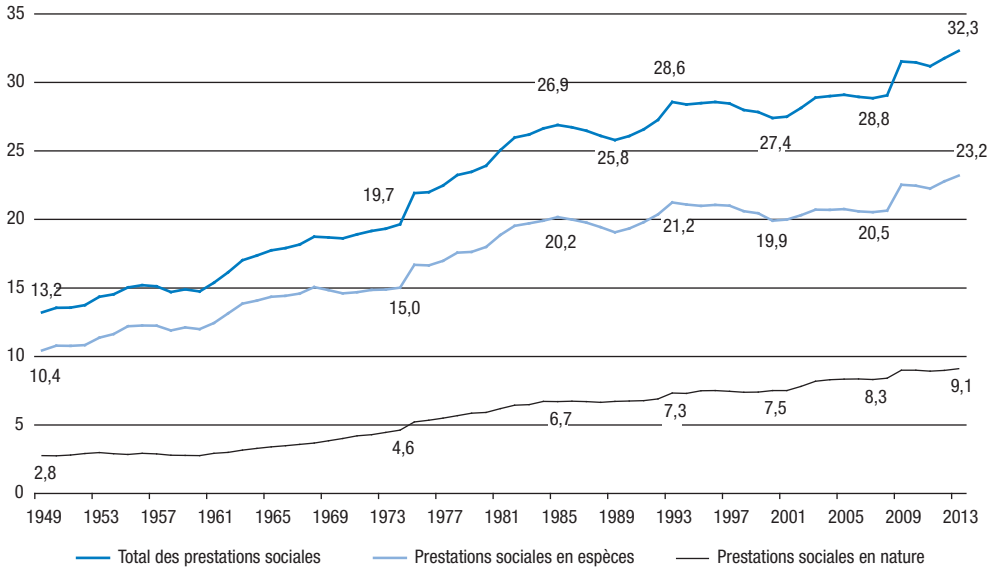
Le financement de la protection sociale repose toujours très majoritairement sur des revenus du travail (v. Notice 18) : l'ensemble des cotisations sociales et une grande partie de la contribution sociale généralisée (CSG). La décrue de la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 a dès lors constitué un facteur de fragilisation de la protection sociale. La structure du financement a également été modifiée, et ce changement n'est pas sans conséquence en retour sur la dynamique de la protection sociale, qui a connu un mouvement considérable de déplafonnement des cotisations, amorcé timidement en 1967 puis étendu à partir de 1978 et durant les années 1980, période durant laquelle apparaissent de nouvelles recettes fiscales. Cette diversification du financement s'est poursuivie dans les années 1990 avec la création puis le développement de la CSG, venue se substituer à des cotisations sociales salariés. Enfin, les exonérations générales et massives de cotisations sociales employeurs (CSE) sur les bas salaires introduites à partir des années 1990, et qui étaient presque intégralement compensées aux caisses sociales par des dotations du budget de l'État, le sont désormais par des impôts et taxes affectés. Ces recettes, peu dynamiques voire non pérennes, atteignent leurs limites. Les augmenter davantage ne semble plus guère possible, sauf à recourir à une affectation d'une hausse de TVA qualifiée alors de « sociale » (v. Notice 17). Revenir à des transferts de l'État semble peu envisageable compte tenu du déficit budgétaire de ce dernier, et augmenter les cotisations sociales et/ ou remettre en cause les exonérations de CSE semble aujourd'hui exclu par les décideurs politiques. Dans ces conditions, et telle est l'une des logiques du pacte de responsabilité et du plan de stabilité proposés par le gouvernement au printemps 2014, les exonérations supplémentaires de cotisations patronales devront davantage être « financées » par des coupes dans les dépenses sociales.

Les évolutions de long terme : facteurs structurels et facteurs politiques

Les dépenses de protection sociale évoluent sous l'influence de facteurs structurels, telles les évolutions démographiques, qui poussent en particulier à une augmentation des dépenses du risque vieillesse, et de facteurs conjoncturels, la progression des dépenses étant très sensible aux fluctuations de la situation économique ; enfin, du facteur politique à travers les décisions prises par les pouvoir publics nationaux, parfois sous l'influence de l'UE. Ces facteurs interagissent et distinguer leur rôle respectif dans l'évolution des dépenses n'est pas aisé.

Les dépenses de prestations sociales ont considérablement augmenté entre 1949 et 2013, passant de 13,2 à 32,3 % du PIB (v. *infra* graphique)[2]. La croissance de long terme des dépenses de protection sociale s'explique pour beaucoup par des facteurs structurels, tenant par exemple aux changements démographiques (vieillissement de la population, évolutions de la fécondité, baisse de la taille des ménages, mutations des configurations familiales, etc.), aux progrès techniques (dans le domaine médical notamment) et, plus généralement, à l'évolution des besoins sociaux exprimés. Ces besoins peuvent se traduire par des décisions politiques qui constituent l'autre facteur d'explication majeur de la croissance des dépenses : créations et améliorations des prestations, extensions de la couverture ou, au contraire, restrictions diverses.

Dépenses de prestations sociales en % du PIB (1949-2013)



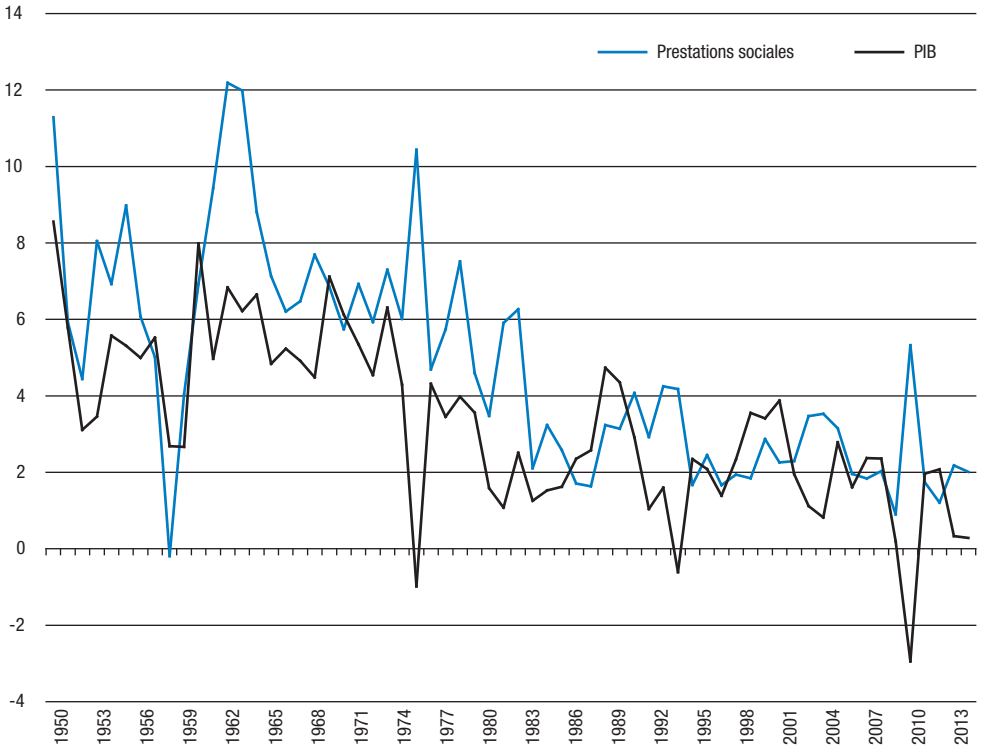
Les années dont les montants apparaissent sont 1949, 1974, 1985, 1989, 1993, 2000, 2007 et 2013.
Source : calculs de l'auteur à partir de la comptabilité nationale – base 2010.

Cette évolution n'a pas été régulière. Deux périodes peuvent être schématiquement distinguées :
– entre 1949 à 1983, les dépenses croissent en moyenne de 6,6 % par an en volume ;
– entre 1983 et 2013, la croissance décélère au rythme annuel moyen de 2,6 % (v. *infra* graphique), un fort ralentissement qui s'explique par la fin du mouvement de généralisation de certains risques (santé, famille), l'arrivée à maturité des régimes de retraites, mais surtout par des réformes visant à la maîtrise des dépenses sociales.

Une croissance fluctuante des dépenses : le rôle parfois contrarié de la conjoncture

La croissance des dépenses a connu des accélérations ou des ralentissements. Certaines accélérations s'expliquent par des mesures politiques. Il en va ainsi des augmentations fortes des dépenses à plusieurs reprises dans les années 1960 et 1970, ou encore en 1981-1982. Cependant, la conjoncture reste l'élément majeur d'explication des fluctuations de court terme. Les dépenses sociales, et plus particulièrement de chômage, de prestations familiales, d'aides au logement et de minima sociaux, ont des effets contracycliques marqués, c'est-à-dire allant à l'encontre du cycle économique. Les dépenses s'accroissent fortement en période de récession et jouent un rôle de stabilisateur économique, comme ce fut le cas en 1974-1975, 1991-1993, 2001-2002 et 2008-2009. Inversement, lors de phases de croissance importante – avant 1974, en 1988-1989 et 1998-2000 –, les dépenses peuvent augmenter moins rapidement que le PIB.

Dépenses de prestations sociales et PIB : taux de croissance annuel en volume (1950-2013)



Source : comptabilité nationale – base 2010.

Cependant, en situation de ralentissement économique, cette fonction contracyclique de la protection sociale peut être contrariée par des mesures politiques de maîtrise des dépenses, comme ce fut globalement le cas lors des périodes de forte rigueur budgétaire en 1983-1985, 1995-1996 et depuis 2010. Ce cas de figure peut être illustré par les évolutions des dépenses de chômage, dont le rôle de stabilisateur automatique a été moindre qu'il ne l'aurait été sans les mesures procycliques (amplifiant les effets du cycle économique) des gestionnaires du régime qui, en 1992, 2002 et 2009, lorsque les comptes se dégradaient, ont durci les conditions d'indemnisation (avec à chaque fois pour conséquence une baisse de la part des chômeurs indemnisés), et ont davantage réduit les taux de cotisations dans les périodes d'excédents qu'ils ne les ont augmentés dans les périodes de crise : le taux global est passé de 6,9 % en 1988 à 6,4 % depuis 2001.

La capacité contracyclique des dépenses des risques emploi (chômage), famille-maternité, logement et pauvreté-exclusion doit être relativisée, car elles pèsent dans l'ensemble à peine un cinquième des dépenses de prestations sociales, ou 6,2 % du PIB en 2012 (v. *infra* tableau). En outre, les prestations famille-maternité (2,7 % du PIB) comportent une part insensible à la conjoncture, et évoluent de façon structurelle en fonction de la démographie. Depuis le début des années 1980, les risques santé et vieillesse ont en effet contribué à 80 % de la croissance de l'ensemble, soit à peu près leur poids total ; or leur évolution est peu sensible à la conjoncture, leur dynamique répondant à des facteurs structurels de moyen-long terme, liés à la déformation de la structure par âge de la population, à des effets-revenus et, pour les dépenses de soins, aux progrès techniques.

Répartition des dépenses de protection sociale en 2012

	En Mds €	En % du total des prestations	En % du PIB
Vieillesse-survie	**298,3**	**45,7**	**14,3**
Vieillesse	261,5	40	12,5
Survie	36,8	5,6	1,8
Santé	**226,5**	**34,7**	**10,8**
Maladie	178,4	27,3	8,5
Invalidité	35,6	5,5	1,7
Accidents du travail	12,5	1,9	0,6
Famille-maternité	**55,7**	**8,5**	**2,7**
Maternité	7,8	1,2	0,4
Famille	47,9	7,3	2,3
Emploi	**39,8**	**6,1**	**1,9**
Insertion et réinsertion professionnelle	3,8	0,6	0,2
Chômage	36	5,5	1,7
Logement	**17**	**2,6**	**0,8**
Pauvreté-exclusion sociale	**15,7**	**2,4**	**0,8**
Total	**652,9**	**100**	**31,2**

Sources : *comptes de la protection sociale (base 2010).*

Des évolutions non linéaires des dépenses de prestations sociales

Entre 1949 et 2013 (v. graphique p. 263), le rythme irrégulier d'évolution du ratio dépenses/ PIB permet de découper la période en plusieurs phases. Un découpage effectué en fonction des orientations politiques conduirait à retenir d'autres périodes. Or d'autres facteurs, structurels et conjoncturels, influent sur l'évolution des dépenses, tandis que les mesures politiques prises durant une période, conduisant à accroître ou au contraire limiter celles-ci, ont souvent des effets très différés. Ce décalage est particulièrement marqué s'agissant des réformes restrictives des retraites depuis les années 1990, dont les effets de modération atteindront leur pleine mesure à partir des décennies suivantes.

1949-1974 : une expansion des dépenses de 13,2 % à 19,7 % du PIB

De 1949 à 1974, les dépenses passent de 13,2 % à 19,7 % du PIB. Elles augmentent très fortement, au rythme moyen de 7 % par an en volume, en raison de la montée en charge des dispositifs, de l'extension de la population couverte et de l'amélioration de nombreuses prestations servies. Ces évolutions interviennent dans le contexte des Trente Glorieuses, c'est-à-dire d'une croissance économique soutenue, de 5,3 % en moyenne qui contraste avec la période postérieure, ce taux chutant à 2 % en moyenne entre 1974 et 2013.

Évolution du PIB et des dépenses de prestations sociales – Taux de croissance annuel moyen

	1949-1974	1974-1985	dont 1983-85	1985-1993	dont 1991-93	1993-2007	2007-2013	1949-2013
Prestations sociales (1)	7 %	5,1 %	2,6 %	3,1 %	3,8 %	2,4 %	2,2 %	4,7 %
PIB (2)	5,3 %	2,2 %	1,5 %	2,4 %	0,7 %	2,3 %	0,3 %	3,3 %
Différence (1) – (2)	1,7 %	2,9 %	1,1 %	0,7 %	3,1 %	0,1 %	1,9 %	1,5 %
Variation des prestations sociales/PIB sur la période	+ 6,5 points de PIB	+ 7,2 points de PIB	+0,7 points de PIB	+1,7 points de PIB	+ 2 points de PIB	+0,2 points de PIB	+3,5 points de PIB	+19,1 points de PIB

Source : comptabilité nationale – base 2010.

Cette hausse est portée principalement par celle des dépenses vieillesse-survie, qui passent de 5,1 % à 9,5 % du PIB entre 1959 et 1980. Avec la montée en charge des retraites par répartition (pensions de base et retraites complémentaires) couplée à des améliorations des règles d'attribution et des montants versés, les retraités voient leur situation s'améliorer de façon considérable. La pauvreté des personnes âgées recule durablement, à moins de 10 % depuis les années 1980, alors que deux tiers des personnes âgées vivaient du minimum vieillesse au début des années 1960, et que le taux de pauvreté des personnes âgées était encore de 35 % en 1970.

Cette croissance est aussi soutenue par les dépenses maladie, qui passent de 3,1 % à 5,8 % du PIB entre 1959 et 1980, tirées par l'amélioration du système de soin et l'extension de la couverture sociale : la population couverte par l'assurance maladie passe de 75,9 % en 1960 à 95,7 % en 1975 (99,2 % en 1980).

1974-1985 : un bond dans un contexte de fort ralentissement économique

De 1974 à 1985, la part des dépenses de prestations sociales grimpe de 19,7 à 26,9 % du PIB alors même que l'augmentation annuelle moyenne des dépenses, dont une partie est générée par l'ascension continue du chômage, ralentit à 5,1 % par an en volume. Ce bond du ratio dépenses/ PIB en une dizaine d'années s'explique par le fort ralentissement de la croissance économique, à 2,2 % en moyenne.

Les dépenses maladie et vieillesse poursuivent leur croissance élevée de la période précédente. Les prestations famille sont fortement revalorisées à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Les prestations chômage (risque emploi), auparavant assez marginales, explosent, passant de 0,8 % à 2,5 % du PIB entre 1974 et 1983, sous le double mouvement de hausse du chômage et de forte amélioration des prestations servies : création en 1974 de l'allocation supplémentaire d'attente (ou « 90 % économique ») et des premières garanties de ressources destinées à permettre aux salariés licenciés économiques (1972) ou démissionnaires (1977) de plus de 60 ans d'attendre la retraite avec une allocation de 70 % du dernier salaire brut.

La période 1974-1985 est cependant, du point de vue des orientations politiques, marquée par des ruptures, et peut être scindée en plusieurs périodes. La forte augmentation des dépenses des années 1970 est suivie d'une accélération en 1981-1982, période durant laquelle les dépenses croisent au rythme de 6,1 % par an, en raison de fortes revalorisations de certaines prestations (minimum vieillesse, allocations familiales, allocation aux adultes handicapés) et d'améliorations des dispositifs en matière de santé et de retraite. Enfin, un freinage très brutal intervient avec le « tournant de la rigueur » : la croissance des dépenses diminue à 2,6 % par an entre 1983 et 1985, en dépit du ralentissement économique et de la forte hausse du chômage.

Un des premiers changements majeurs de cette dernière période concerne d'ailleurs la couverture chômage avec la création de « filières d'indemnisation », faisant dépendre la durée d'indemnisation de la durée de cotisation antérieure. Mettant fin à la tentative de système unifié de couverture du chômage mis en place en 1979 (géré par l'assurance chômage et financé pour un

tiers par l'État), la réforme de 1984 va avoir une portée structurelle en introduisant une distinction durable entre un régime d'assurance, géré paritairement, et un régime de solidarité financé par l'État (allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion, etc.). Avec la création du revenu minimum d'insertion (RMI) fin 1988, remplacé en 2009 par le revenu de solidarité active (RSA), le système d'indemnisation est de fait formé de plusieurs composantes aux logiques et financements séparés, créant un clivage et un traitement inégalitaire des chômeurs selon leur statut indemnitaire. Malgré la hausse du chômage, la part des dépenses du risque emploi dans le PIB va baisser à partir de 1983, de 2,5 % à 2,2 % en 1989.

1985-1989 : un recul à 25,8 % du PIB

Dans la seconde moitié des années 1980, le tournant de la rigueur se poursuit avec une succession de « plans de redressement de la sécurité sociale » : Bérégovoy (1982-1983), Dufoix (1985), Séguin (1986-1987), Évin (1988-1990), Durieux (1991), Bianco (1991), Veil (1993). Les effets des diverses mesures de rigueur prises à partir de 1983 et la reprise de la croissance en fin de décennie conduisent à un recul des prestations de protection sociale à 25,8 % du PIB en 1989.

Si la croissance des dépenses vieillesse a diminué en raison du tassement de l'effet d'abaissement de l'âge de départ à 60 ans intervenu en 1982, le ralentissement touche surtout les dépenses maladie. Les principales mesures préconisées par les divers plans de redressement portent sur la demande de soins avec l'accroissement du reste à charge et autres formules de « co-paiement » pour les ménages : création du forfait hospitalier (1983) puis, plus généralement, augmentation des divers « tickets modérateurs », en particulier avec le plan Séguin, suivi des plans Bianco et Veil. Ces plans permettent de contenir la part des dépenses de protection sociale maladie dans le PIB, qui reste ainsi relativement stable de 1983 jusqu'à la fin de la décennie. Ils agissent également sur le volume de l'offre de soins, mais de façon différenciée entre l'hôpital et la médecine de ville, la maîtrise des coûts portant surtout sur l'hôpital, notamment à travers la mise en place du budget global de l'hôpital public en 1984, suivi, à partir de 1991, d'un système d'enveloppes globales pour les cliniques.

Aucun véritable contrôle du volume de l'offre de la médecine libérale n'est tenté, les principes de paiement à l'acte et de liberté d'installation n'étant jamais remis en cause. Un contrôle du volume d'activité n'existe qu'à la marge, à travers la limitation de la démographie médicale (*numerus clausus*, instauré en 1978). Les tentatives faites à partir du début des années 1990 de conclure des conventions avec les professionnels de santé resteront toujours peu concluantes. À défaut de pouvoir contrôler le volume de l'offre de soin libérale, les pouvoirs publics tentent d'en limiter les coûts à travers des prix administrés, que ce soit pour les actes ou pour les médicaments, même si cette maîtrise des coûts est ambivalente puisque les possibilités de dépassement d'honoraires sont par ailleurs élargies et que, sous la pression de l'industrie pharmaceutique, un certain laxisme caractérise alors les autorisations de mise sur le marché et le remboursement par la sécurité sociale de nouveaux médicaments coûteux dont le caractère innovant, voire l'intérêt médical, est souvent douteux.

1989-1993 : une hausse à 28,6 % du PIB dans un contexte de crise

Dans un contexte de ralentissement économique et de hausse du chômage, cette période voit à nouveau une forte progression des dépenses, qui atteignent 28,6 % du PIB en 1993. La hausse concerne les dépenses jouant un rôle contracyclique marqué comme les dépenses emploi (chômage), qui passent de 2,2 % en 1989 à 2,6 % du PIB en 1993. La progression provient également des dépenses d'assurance maladie et s'explique, pour une petite part, par de nouvelles prestations à l'image du RMI. Les dépenses classées dans le risque « pauvreté » passent de 0,1 % en 1988 à 0,3 % du PIB en 1993.

1993-2007 : une stabilisation de la part des dépenses de prestations sociales dans le PIB

Durant la longue période allant de 1993 à 2007, la maîtrise des dépenses sociales (2,4 % de croissance annuelle) permet de stabiliser leur part dans le PIB, qui passe de 28,6 à 28,8 %. Cette stabilisation provient surtout des prestations en espèces dont la part dans le PIB diminue même durant la période de 21,2 à 20,5 % (v. graphique p. 263). La période connaît un point bas à 27,4 % de PIB en 2000, en raison principalement des effets des mesures Juppé (1995-1997) et surtout de la période de forte croissance 1998-2000. Elle connaît ensuite un point haut à 29 % du PIB en 2004-2005, après le ralentissement économique de 2002-2003 et la reprise soutenue des dépenses de santé, de chômage et de retraites.

1993-2000 : une baisse de la part des dépenses dans le PIB en raison de divers facteurs

À côté de la reprise de la croissance à partir de 1998, d'autres raisons expliquent ce tassement des dépenses. Des raisons structurelles, liées à la démographie, expliquent la faible croissance des dépenses vieillesse-survie durant une quinzaine d'années : entre 1985 et 2001, elles augmentent seulement de 11 % à 11,9 % du PIB. Ce relatif répit provient de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses nées entre 1930 et 1940. Les mesures restrictives contemporaines (réforme des retraites de base en 1993, accords sur les retraites complémentaires des années 1990) n'en sont en effet pas la cause, si ce n'est à la marge, à travers de faibles revalorisations des retraites déjà liquidées. Leurs effets modérateurs importants sur les dépenses vont être différés, et commencer à vraiment jouer à partir des années 2000.

Le ralentissement des dépenses entre 1993 et 2000 s'explique pour beaucoup par celui des dépenses maladie. Après un énième plan en 1993, le gouvernement Juppé cherche pour partie à changer de méthode en 1995 à travers l'institution d'une loi annuelle de financement de la sécurité sociale (LFSS : v. Notice 19), comportant en particulier un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Associé à d'autres réformes portant sur l'organisation du système de soin, ce plan a semble-t-il permis une modération momentanée de l'évolution des dépenses : la part des dépenses maladie se stabilise jusqu'au début des années 2000.

Le ralentissement s'explique aussi par la réforme très restrictive de l'assurance chômage de 1992 : alors que le chômage s'envolait entre 1993 à 1997, ces dépenses n'ont pas joué leur rôle contracyclique, et ont même eu une contribution négative à la croissance de l'ensemble des dépenses. La part du risque emploi chute de 2,6 % du PIB en 1993 à 1,9 % en 2001.

2000-2007 : le rôle de la conjoncture sur fond de mesures d'économies

Le ralentissement économique en 2001-2003 va conduire à une hausse de la part des dépenses dans le PIB à 29 % en 2004. Dans un contexte de reprise très vive de dépenses maladie (de 7,4 % du PIB à 8,2 % entre 2000 et 2004), la réforme Douste-Blazy de 2004 vise à agir sur la demande, en infléchissant les comportements de recours aux soins : déremboursement de certains médicaments, contribution forfaitaire d'un euro par consultation, tentative de mise en place d'un dossier médical personnel, institution du médecin traitant avec parcours de soins coordonné et système de sanctions, promotion des médicaments génériques, etc. Enfin, outre des mesures visant à améliorer la gouvernance du système de soins et de l'assurance maladie, la réforme du financement des hôpitaux connaît aussi un changement structurel majeur, avec la tarification à l'activité (T2A). La réforme de 2004 et de nouvelles mesures de déremboursements, en 2007, vont aboutir à un ralentissement de la croissance de consommation des soins, et à un abaissement de la part des dépenses maladie à 7,9 % du PIB en 2007. Mais ces mesures agissent peu sur les dépenses totales de santé (la dépense courante de santé passe de 11,1 % du PIB en 2004 à 11,4 % en 2008). Ce découplage conduit à augmenter les dépenses de santé à la charge des ménages, et à doper très fortement le chiffre d'affaires des organismes d'assurances complémentaires santé.

Les conventions d'assurance chômage de 2001 et 2002 participent également à la limitation des dépenses durant la période. Les conditions d'accès à l'indemnisation sont durcies et sa

durée réduite (la filière la plus longue et la plus fréquente pour les moins de 50 ans donne droit à 23 mois d'indemnisation, contre 30 auparavant), conduisant à une baisse de la part des chômeurs indemnisés. La décrue du chômage n'explique qu'en partie la baisse des dépenses emploi de 2,2 % du PIB en 2003 à 1,8 % en 2008.

Les dépenses vieillesse-survie ne commencent à augmenter significativement qu'à partir de 2004, passant de 12,4 % du PIB en 2004 (même niveau qu'en 1997) à 12,9 % en 2008, puis 14,3 % en 2012. L'augmentation jusqu'en 2006 trouve sa cause pour partie dans la création de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) en 2002 et par les possibilités offertes par la loi sur les retraites de 2003 de départ anticipé à 57, 58 ou 59 ans pour les carrières longues. Mais, depuis 2006, la croissance des dépenses s'explique avant tout par l'arrivée à la retraite des générations nombreuses nées au lendemain de l'après-guerre : le nombre de retraités est passé de 12,7 millions fin 2003 à 14,5 fin 2007, puis 16,6 fin 2012. La croissance des dépenses reste cependant relativement contenue, en raison des diverses réformes intervenues depuis les années 1990, qui permettent de limiter le montant des pensions servies.

2007-2013 : une très forte hausse paradoxale

La hausse des dépenses a connu un ralentissement notable : 2,1 % en moyenne annuelle entre 2005 et 2013, et même 1,7 % si l'on excepte le ressaut de 2009 imputable à la récession. Les réformes de 2004 à 2008 visaient à infléchir les comportements, qu'il s'agisse d'inciter les chômeurs ou bénéficiaires de minima sociaux à reprendre un emploi, les travailleurs âgés à poursuivre leur activité ou les assurés sociaux à moins recourir au système de soin, ou plutôt à des soins pas ou moins bien pris en charge. Ces mesures ont été complétées à partir de 2010 par des réformes dans les domaines des retraites et de l'assurance maladie, et surtout par des mesures d'économies prenant la forme de gel ou de sous-revalorisation des montants des prestations.

2008-2009 : le rôle majeur de la protection sociale face à la récession

La crise de 2008-2009 a mis fin à la longue période de stabilisation du ratio dépenses sur PIB entre 1993 et 2007. Lors de la récession, à partir du 4e trimestre 2008, la protection sociale joue son rôle contracyclique et évite une récession économique durable. Les dépenses augmentent de 5,3 % en volume en 2009. La part des prestations sociales dans le PIB bondit entre 2007 et 2009 de 28,8 à 31,5 % du PIB. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé a évalué l'évolution du rôle de stabilisation automatique joué par les dépenses sociales, en mesurant la fraction des fluctuations de l'activité et/ ou des revenus des ménages absorbée par des variations des recettes et dépenses publiques : elle montre que les prestations sociales ont permis d'éviter que la récession de 2009 n'ait des effets négatifs beaucoup plus importants.

2010-2014 : le temps venu des fortes restrictions

Après la récession de 2008-2009, la part des dépenses va continuer d'augmenter, mais très lentement, pour passer à 32,3 % du PIB en 2013. Cette hausse est imputable à une croissance économique en berne (1,2 % en moyenne par an de 2010 à 2013). Il ne s'agit cependant pas d'un dérapage des dépenses qui, malgré la hausse du chômage et de la pauvreté, augmentent seulement de 1,8 % par an en volume entre 2009 et 2013. Cette croissance exceptionnellement faible compte tenu du ralentissement économique s'explique par diverses mesures d'économie.

La convention d'assurance chômage de 2009 illustre ce point. Sa principale innovation est l'instauration d'une filière d'indemnisation unique qui fait se correspondre exactement, à compter de quatre mois de travail antérieur, durées d'affiliation et d'indemnisation, jusqu'à un maximum de 24 mois pour les moins de 50 ans, et 36 pour les 50 ans et plus. Un changement qui conduit à des exclusions en moyenne plus précoces du système. Inversement, en abaissant de deux mois le seuil minimal d'affiliation pour une première indemnisation, la réforme élargit un peu le périmètre de l'assurance en faveur des jeunes salariés précaires. La logique est d'indemniser un peu plus de chômeurs mais moins longtemps avec la perspective, même dans l'hy-

pothèse d'une croissance économique réduite, de pouvoir dégager rapidement des excédents, auquel cas la convention prévoit d'ailleurs de nouvelles baisses de cotisations. Mais aucun mécanisme symétrique d'augmentation des cotisations n'est prévu en cas de récession comme celle justement intervenue en 2009. La convention a eu pour effet de diminuer fortement la part des chômeurs indemnisés. En dépit de l'envol du nombre de chômeurs et de la récession de 2009, les dépenses du risque « emploi » ont augmenté seulement de 1,8 % du PIB en 2008 à 1,9 % en 2012.

La croissance des dépenses de retraites, forte en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération dite du « baby boom », était déjà largement contenue en raison du plein effet des mesures décidées lors des réformes passées, pesant sur l'âge de liquidation et sur le montant des pensions des nouveaux retraités. Ces changements s'accompagnent, pour les retraités actuels, de décisions de revalorisations inférieures à l'inflation. En outre, les nouvelles réformes prises en 2010 et 2012, et surtout leur rythme rapide de mise en œuvre (recul de l'âge de la retraite à 62 ans à l'horizon 2017, allongement de la durée de cotisation, portée à 43 ans à l'horizon 2035) ont pour effet de ralentir, au moins provisoirement, les départs à la retraite, dont le nombre a diminué de 19 % entre 2010 et 2012.

S'agissant des dépenses maladie, faute d'action efficace sur l'offre de soin libérale, leur maîtrise porte surtout sur l'hôpital public, déjà très atteint par la T2A, et qui devrait assumer une grande part de l'effort de 10 Mds € d'économie pour l'assurance maladie prévues dans le cadre du « plan de stabilité » présenté par le gouvernement au printemps 2014.

• • • Les travaux de la DREES montrent qu'à partir de 2011 l'évolution des prestations sociales et des prélèvements a contribué négativement à l'évolution du revenu disponible des ménages, une conclusion à laquelle parvient également un rapport récent de la Commission européenne[3]. Cette dernière constate que si les dépenses de protection sociale ont bien joué un rôle capital en Europe en compensant les pertes de revenus des ménages en 2008-2009, et ont ainsi contribué à stabiliser l'économie, ces effets bénéfiques se sont estompés au milieu de 2010 pour devenir négligeables, ensuite, y compris dans les pays où la situation continue de se dégrader. Les mesures d'économies anéantissent le rôle de stabilisation des systèmes de protection sociale : leurs effets procycliques voire déflationnistes qui pèsent sur la croissance, contribuent à aggraver la situation économique, limitent les rentrées des recettes publiques, ce qui limite toute réduction significative des déficits publics et permet de justifier de nouvelles coupes dans les dépenses sociales.

Antoine Math

Bibliographie

INSEE (comptabilité nationale) www.insee.fr

DREES (comptes de la protection sociale, comptes de la santé, *Études et Résultats*, *Solidarité-Santé*, *Documents de travail*) : www.drees.sante.gouv.fr/DREES)

Conseil d'orientation des retraites. www.cor-retraites.fr

Philippe Batifoulier, Pierre Concialdi, Jean-Paul Domin, Damien Sauze, « Pour un renouveau de la protection sociale », *in* Les économistes atterrés (éd.), *Changer d'économie*, Les liens qui libèrent, 2012.

Pierre Concialdi, « Où va la protection sociale ? », *Revue ¿interrogations ?*, n°12, juin 2011.

Antoine Math, « Les évolutions de la protection sociale », *in* IRES, *La France du travail*, Éditions de l'Atelier, pp. 97-132, 2009.

Notes

1. Le risque « survie » offre au « survivant », c'est-à-dire au membre de famille (généralement le conjoint) d'une personne décédée, une prestation (pension de réversion, prestation de veuvage) définie en fonction du droit dont bénéficiait ou aurait bénéficié le décédé.

2. Nous examinons les évolutions à travers les prestations sociales (en espèces et en nature) qui représentent la quasi-totalité des dépenses de protection sociale (94 % en 2012). Ne sont pas examinés d'autres dépenses comme les frais de gestion, financiers ou non. L'évolution des dépenses de prestations sociales et des dépenses de protection sociale sont cependant similaires. Nous préférons examiner les premières en raison des données disponibles : extraites des comptes nationaux (en base 2010), elles permettent de couvrir une plus longue période (1949-2013). Les données sur les dépenses de protection sociale (incluant les frais de gestion) sont connues à travers les comptes de la protection sociale (CPS) mais ces derniers commencent en 1959 et présentent des ruptures de série. Les CPS disponibles en base 2010 couvrent uniquement la période 2009-2012, ceux en base 2005 la période 2006-2011, ceux en base 2000 la période 1981-2009 et ceux en base 1970 la période 1959-1985.

3. *European Commission, Employment and Social Developments in Europe 2013*, 2014.

Notice 17

Financement de la sécurité sociale : quelles réformes ?

Quatre arguments plaident pour réformer le financement de la protection sociale. Le premier est qu'il doit répondre à une logique économique et sociale, qui veut que les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) soient financées par des cotisations contributives assisses sur les salaires, tandis que les prestations universelles (famille, maladie) ou d'assistance (RSA, allocation logement) le sont par l'impôt. Dans cette optique, les cotisations employeurs, maladie et famille, posent problème. Le deuxième est que l'accumulation de réformes (création de la CSG, de la CRDS, des prélèvements sociaux, du forfait social, exonérations de cotisations, transfert d'impôts) ont brouillé la frontière entre impôts, cotisations, subventions ; une clarification serait nécessaire. La troisième est économique : en période de chômage, diminuer le poids des prélèvements portant sur le travail devrait favoriser l'emploi. Une quatrième enfin est que les entreprises réclament un choc de compétitivité-prix, et comme la France ne peut plus dévaluer son taux de change, il faut donc une dévaluation interne par la baisse des coûts des entreprises, en particulier par celle des cotisations employeurs. Si on accepte les deux derniers points de vue, il faudra, sauf à réduire de façon drastique la protection sociale, trouver une ressource de remplacement.

Part des cotisations sociales dans le PIB en 2012

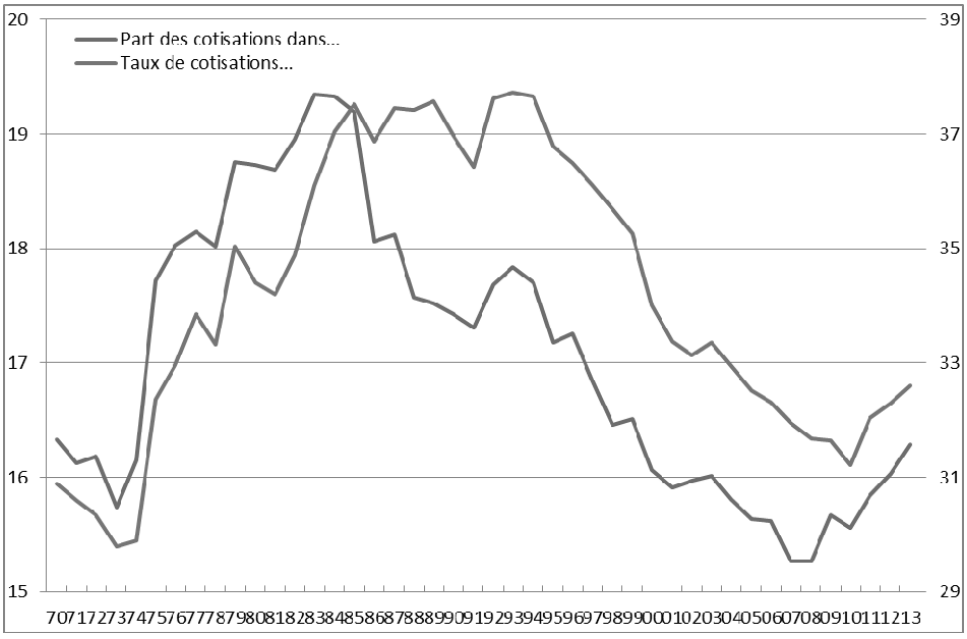
	Employeurs	Employés	Total
France	11,2	4	16,5
Pays-Bas	5,1	6,5	15
Autriche	6,7	5,7	14,2
Belgique	8,6	4,2	14,1
Allemagne	6,5	6,2	13,9
Italie	8,9	2,3	13
Finlande	8,9	2,9	12,7
Espagne	8,1	1,7	11,5
Suède	7,4	2,6	10
Japon	5,6	5,7	12,3
Royaume-Uni	3,7	2,5	6,3
États-Unis	3,1	2	5,4
Danemark	0	0,8	0,9

Source : OCDE, Statistique des recettes publiques*, 2014.*

Du fait de l'importance de son système de protection sociale (32,6 % du PIB en 2013, niveau le plus élevé du monde[1]), la France est aussi le pays où les cotisations sociales, et en particulier les cotisations employeurs, sont les plus élevées (v. tableau). Le salarié français n'a pas à payer de primes d'assurances privées pour sa retraite et sa santé, et reçoit des prestations famille et chômage relativement généreuses. Son salaire net peut être plus faible (ce qui compense l'augmentation du coût salarial induit par les cotisations sociales employeurs). Depuis 1984, du fait des exonérations, la part des cotisations sociales employeurs (CSE) dans la VA a diminué assez nette-

ment (v. graphique), de sorte qu'on ne peut pas les accuser d'être responsables des pertes de compétitivité de l'économie. La France a la particularité de prélever des cotisations sociales maladie et famille sur les salaires sans plafond et de réduire les cotisations sociales pour les bas salaires, sans diminuer leurs droits sociaux. Ce système, fortement progressif, est difficile à réformer.

Part des CSE dans la VA des sociétés et taux de cotisation apparent (en points)



Sources : Comptabilité nationale, INSEE.

Trois catégories de prestations sociales

Les prestations d'assurances sociales

Pour ces prestations (retraite, chômage, prestations maladie de remplacement), les cotisations, liées au salariat et plus généralement à l'activité, ouvrent des droits dépendant des cotisations versés, et donc des revenus d'activité. Ces cotisations contributives, qui constituent un salaire différé, représentent au 1er janvier 2015 38,4 points en dessous du plafond de la sécurité sociale (36,4 points en dessus)[2]. Certes, les droits ne sont pas liés strictement aux cotisations versées, car le système est social :

– les périodes de chômage ou d'arrêt-maladie comptent pour la retraite ;
– le minimum contributif augmente la retraite des salariés à bas salaires ;
– les femmes ont les mêmes taux de retraite que les hommes, malgré une espérance de vie plus longue ;
– les enfants ouvrent des droits à la retraite, etc.

Les cotisations doivent rester proportionnelles aux salaires si on veut que les prestations augmentent avec ceux-ci. Certes, il est légitime que les taux de remplacement diminuent pour les salaires élevés, mais la masse des cadres doivent bénéficier d'une retraite publique satisfaisante. En sens inverse, il ne serait pas légitime de faire financer par l'impôt des prestations élevées pour ceux qui ont touché des salaires élevés, comme il n'est pas possible de trop faire financer des avantages aux bas salaires par les seules cotisations sociales des cadres, ce qui justife que

les revenus du capital ne supportent pas des cotisations d'assurances sociales (puisque leurs titulaires ne bénéficient pas de prestations retraite ou chômage). Cela légitime la création du FSV (v. Notice 18), qui finance, par l'impôt, une partie des prestations non-contributives de retraite.

Aujourd'hui, les cotisations salariés financent exclusivement des prestations d'assurances sociales. La baisse des cotisations salariés pour les bas salaires (annoncée par François Hollande en mars 2014) paraît en ce sens illogique : comme l'a fait remarquer le Conseil constitutionnel, qui a censuré le projet en août 2014 (déc. n° 2014-698 DC du 6 août 2014), ces cotisations financent des prestations réservées aux personnes ayant cotisé, dépendant des cotisations versées. Les exonérations de cotisations salariés auraient brisé cette logique, puisque des salariés auraient perçu des pensions contributives sans avoir pleinement cotisé, et la mesure aurait réduit une nouvelle fois les ressources de la sécurité sociale. Certes, l'État lui aurait compensé ces exonérations, mais elle aurait dépendu encore plus de transferts publics. Enfin, cela aurait introduit une nouvelle complication pour les fiches de paie, une nouvelle dégressivité, avec un nouveau plafond, de 1,3 fois le SMIC.

Les prestations universelles

Ces prestations (maladie, famille), qui devraient logiquement être financées par l'impôt, le sont actuellement par des CSE (sans plafond), par la CSG et par des prélèvements sociaux sur les revenus du capital des ménages, qui compensent le fait que ces revenus n'ont pas été soumis à des cotisations employeurs. Les entreprises ont besoin d'une main-d'œuvre en bonne santé (ce qui justifie qu'elles contribuent aux dépenses de santé), qui se renouvelle (ce qui justifie qu'elles contribuent aux dépenses de famille) et soit disponible (ce qui justifie qu'elles contribuent aux frais de garde des enfants). En sens inverse, le caractère universel de ces prestations, leur éloignement du salariat et de l'activité, peut justifier maintenant un financement détaché de l'entreprise.

Les prestations de solidarité

Ces dernières (RSA, minimum vieillesse, AAH, prestations familiales sous conditions de ressources) doivent logiquement être financées par l'impôt. Aujourd'hui, une partie est noyée dans les prestations universelles ; une autre (RSA socle, AAH) est financée par les impôts locaux ; une par des prélèvements spécifique (CMU) ; le reste par le budget de l'État.

Un financement hétéroclite

Une répartition à rationaliser

Le financement de la sécurité sociale était naguère assuré par des cotisations assises sur les salaires, puis sur l'ensemble des revenus d'activité. La création, puis la montée en puissance de la CSG, des prélèvements sociaux et du forfait social ont permis d'élargir l'assiette du financement aux revenus de remplacement, du capital et aux rémunérations extra-salariales (v. tableau). S'y ajoutent maintenant des impôts et taxes dont certaines ont un certain lien avec la protection sociale, puisqu'ils taxent des comportements liés à la santé (taxes sur les médicaments, droits de consommation sur le tabac ou de boissons alcooliques), mais les autres non (taxes sur les salaires ou sur les véhicules de sociétés, et des points de TVA). Ces impôts, qui compensaient au départ les exonérations de CSE, ont augmenté récemment du fait des transferts des ressources issues de la fiscalisation des majorations familiales de retraite et de la baisse du quotient familial. Avec la compensation des baisses de cotisations du Pacte de responsabilité, ils devraient s'accroître encore de 6 Mds € en 2015. Ils sont répartis, de façon plus ou moins arbitraire, entre les différentes branches générant ainsi des soldes des différents régimes, dont le montant est ainsi tout autant arbitraire.

Ressources de la protection sociale en 2012

Cotisations effectives	374,2
dont cotisations patronales	*234,9*
cotisations salariés	*83,8*
cotisations non-salariés	*17,4*
autres cotisations (mutualité, prévoyance)	*38,1*
Cotisations employeurs imputées	53,6
CSG-CRDS	90,3-6,6
Autres contributions sociales (dont PS, forfait social)	14,1
Impôts et taxes affectés	61,3
dont taxes sur la consommation (tabac, boissons)	*15*
taxes sur les médicaments	*1,2*
taxe sur les assurances maladie	*2*
taxe sur les assurances automobiles	*1*
taxe sur les véhicules de sociétés	*1*
contribution tarifaire d'acheminement	*1,4*
C3S-CSB	*5,8*
taxe sur les salaires	*12*
TVA	*10,5*
taxe intérieure sur les produits énergétiques	*6,5*
Interventions sociales des pouvoirs publics	50,5
dont État	*21,5*
collectivités	*29*
Contributions publiques	18,9
Total	**699,5**

Source : DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2012*, 2014.*

Il serait souhaitable que le financement soit rationalisé, de sorte que progressivement la CNAV ne soit financée que par des cotisations et les transferts du FSV, que les taxes comportementales ne financent que la CNAM, que les points de TVA nécessaires pour financer la sécurité sociale soient clairement affectés à chacune des branches. Il serait nécessaire que l'État prenne en charge les déficits conjoncturels des régimes (y compris des régimes complémentaires et de l'UNEDIC), pour que la protection sociale joue pleinement son rôle stabilisateur et ne doive pas augmenter les cotisations ou réduire les prestations en situation de dépression. Les éventuelles futures hausses (retraites) devraient être financées par la hausse des cotisations salariés, de sorte que le choix social des salariés – cotisation/ niveau des retraites/ durée requise – soit transparent et ne pèse pas sur la compétitivité. De même, toute augmentation future en matière de dépenses de santé devrait être financée par un impôt sur le revenu des ménages comme la CSG, là aussi sans affecter la compétitivité des entreprises.

Les administrations locales financent pour 29 Mds € de prestations sociales (RSA socle, APA, ASH, ASE). La France a un niveau élevé d'impôts locaux, archaïque et moins progressifs que les impôts nationaux, mais aussi plus inégalitaires, parce que les riches paient peu dans des communes riches, et les pauvres beaucoup dans les communes pauvres. Tant en termes d'efficacité économique que de justice sociale, la France devrait inverser les développements récents qui ont réduit l'IRPP et augmenté les impôts locaux. Il serait souhaitable que ces derniers ne servent pas à financer des prestations d'assistance : cela permettrait de réduire la TH, quitte à augmenter la CSG ou mieux, l'IRPP.

Les exonérations de cotisations sociales

Faute de réforme globale, la solution retenue depuis 1993 a été celle d'étendre les exonérations de cotisations sociales, devenues la grande arme de la politique de l'emploi. En 2014, 71 dispositifs existent pour un coût total de 28 Mds € (v. tableau). Les entreprises bénéficient d'une réduction de cotisations sociales sur les bas salaires de 28 points (sur 44 points) pour les travailleurs au salaire minimum, qui décroît linéairement jusqu'à 1,6 fois le SMIC, réduisant de 19,5 % le coût du salaire minimum. Le coût *ex ante* des allègements de cotisations sociales était de l'ordre de 20,7 Mds € en 2014. L'impact de ces allègements reste controversé [3] : la DARES l'évalue à environ 800 000 emplois supplémentaires (soit 26 000 € par emploi, ce qui est élevé quand le coût pour une entreprise d'un travailleur payé au SMIC est de 25 500 €, avant réduction des cotisations sociales). Le coût *ex post* serait nettement plus faible, 10 Mds €, puisque ces emplois rapportent 12 Mds € en cotisations et économie de prestations chômage. Selon Heyer et Plane [4], l'effet serait de 500 000 emplois supplémentaires (dont 110 000 par substitution capital/ travail, 230 000 par effet d'assiette, 80 000 par effet relance de la demande et 80 par effet-compétitivité). L'effet se réduit à 330 000 (à 250 000) emplois si la mesure est financée *ex post* par hausse des impôts (des dépenses publiques).

Les exonérations de cotisations sociales en 2014 (Mds €)

	Compensées	Non compensées
Bas salaires	20 700	
Heures supplémentaires	510	
Publics spécifiques	1 140	1 740
Zones géographiques	1 410	
Emplois à domicile	180	1 770
Autres secteurs	630	150
Total	24 570	3 660

Source : PLFSS (2015).

Cibler les baisses de cotisations sur les bas salaires a trois justifications.

- La première est que le SMIC, trop élevé, serait responsable du chômage des travailleurs non qualifiés, alors que les travailleurs diplômés sont proches du plein-emploi. Mais l'explication peut être qu'en situation de chômage de masse, les entreprises ont le choix et peuvent préférer embaucher des salariés surdiplômés, eux-mêmes résignés à être candidats sur des emplois ne correspondant à leurs diplômes. L'écart en France n'est guère plus grand qu'ailleurs. Certes, les non-qualifiés ont un taux d'emploi faible que les diplômés. Mais la France n'était pas la plus mal classée et l'écart ne s'y est pas plus réduit que dans les autres pays en 2012 (v. *infra* tableau).
- La deuxième est un pur effet d'assiette : il coûte moins cher de réduire le coût du travail pour les bas salaires que pour les hauts salaires. Mais les emplois créés ne sont pas les mêmes, les exonérations bas salaires encourageant la création d'emplois de mauvaise qualité.
- La troisième est que l'élasticité de l'offre d'emploi au coût du travail serait plus forte pour les bas-salaires que pour les hauts. Ainsi, l'étude de Heyer et Plane (préc.) fait l'hypothèse que cette élasticité va de 0,9 au niveau du SMIC à 0,2 pour les hauts salaires. Selon Bunel *et al.* [5], cette élasticité est de 0,75 au niveau du SMIC et 0,25 au-dessus de 1,6 SMIC). Mais ces estimations n'ont aucun fondement empirique sur les données françaises récentes, et tant que cette élasticité est inférieure à 1, cette politique est plus coûteuse que la création directe d'emplois publics [6].

Différence des taux d'emplois des diplômés du supérieur et des non-diplômés (%)

	1994	2012	Évolution
Allemagne	34,4	30,4	– 4
États-Unis	34	27,2	– 6,8
Belgique	34	37	+ 3
Autriche	32,8	31,4	– 1,4
Italie	32,7	27,8	– 4,9
Pays-Bas	30,6	25,4	– 5,2
Royaume-Uni	30,3	27,3	– 3
France	29,4	28,9	– 0,5
Espagne	28,5	28	– 0,5
Danemark	28,4	25	– 3,4
Finlande	28,3	29,2	+ 0,9
Suède	20,5	24,7	+ 4,2

Source : OCDE, Panorama de l'emploi, *2014.*

Ces exonérations, même compensées, fragilisent le financement de la sécurité sociale, qui dépend des transferts publics, et profitent plus aux services qu'à l'industrie (où les bas salaires sont moins nombreux). L'allègement des cotisations employeurs et le RSA créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié : une hausse de 100 € du salaire d'un travailleur au SMIC coûte 165 € à l'entreprise et rapporte 40 € au salarié. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non qualifiés spécifiques, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires, qui ne correspondent pas à la qualification croissante des jeunes. Il faudra, un jour, changer de dispositif. En sens inverse, la persistance d'une masse importante de travailleurs non qualifiés et le refus social de faire baisser le niveau de vie des travailleurs pauvres ne permettent guère de prendre le risque de supprimer ou d'alléger le SMIC actuellement.

La réduction actuelle des cotisations sociales au niveau du SMIC (28 points) est supérieure aux cotisations employeurs non contributives, maladie et famille (17,45 points), de sorte qu'elle complique toute nouvelle réforme. Il sera difficile de réformer les cotisations employeurs sans augmenter le coût relatif du travail des non-qualifiés.

Les cotisations employeurs

Le problème latent est donc : que faire des actuelles cotisations employeurs non contributives ? Cinq projets sont sur la table. Les deux premiers (cotisation sociale sur la VA – CSVA – ou taxation écologique), sans améliorer la compétitivité des entreprises, favoriseraient l'emploi par effet de substitution. La troisième (hausse de la CSG compensée par une hausse des salaires bruts) serait une clarification sociale, sans impact économique. Les deux dernières (hausse de la CSG sans compensation, TVA) supposent une baisse des revenus des ménages pour améliorer la compétitivité ou la rentabilité des entreprises françaises.

La CSVA

La réduction des CSE pourrait être compensée par une hausse des impôts portant sur le capital ou le profit des entreprises [7] : on renoncerait au gain de compétitivité pour privilégier la substitution de l'emploi au capital. La suppression de l'ensemble des cotisations employeurs, famille et maladie (17,45 points soit 96 Mds €, net des exonérations de cotisations bas salaires) nécessiterait la création d'une CSVA de 8,3 % [8] : 32 Mds € pèseraient sur le capital au lieu de peser sur le travail (v. *infra* tableau).

Changement d'assiette des cotisations sociales (Mds €, chiffres 2013)

	Avant réforme	Après réforme
Salaires bruts	612	612
Cotisations employeurs	196	100
CSVA sur salaires		64
Excédent brut d'exploitation	352	352
CSVA sur EBE		32
VA (prix des facteurs)	1 162	1 274

Source : calculs de l'auteur.

Cela ne modifierait pas la rentabilité des entreprises, car la taxation accrue du capital serait compensée par la moindre taxation du travail. À terme, les entreprises réagiraient en utilisant plus de travail (à salaire réel fixe, mais dont le coût global serait plus faible) et moins de capital (dont le coût global serait plus élevé, mais à taux de profit après impôt inchangé). Le coût global, obtenu en additionnant coût du travail et coût du capital, ne serait pas affecté.

En revanche, le coût relatif travail/ capital, qui serait réduit, inciterait les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre. Le coût absolu du travail serait abaissé, ce qui favoriserait les activités de services. Un transfert serait réalisé des entreprises fortement capitalistiques ou bénéficiaires vers celles utilisant beaucoup de travail. Les ménages seraient incités à se tourner vers des produits à fort contenu en emplois, dont le prix relatif diminuerait au détriment de ceux à fort contenu en capital. Le financement de la protection sociale serait réparti plus équitablement selon les branches, alors qu'actuellement il pèse massivement sur les branches à fort ratio masse salariale/ VA.

Si l'élasticité de substitution capital/ travail est unitaire, cette réforme diminuerait de 11,2 % le coût relatif travail/ capital, et devrait se traduire par une hausse de 3,15 % de l'emploi, soit de 600 000 pour l'ensemble de l'économie marchande. Comme la substitution capital/ travail est lente, la technique de production ne se modifiant qu'au moment de mise en place du capital nouveau, l'effet total ne serait obtenu qu'au bout d'une dizaine d'années.

Mais les débats de 1997[9] comme de 2006[10] ont écarté cette mesure. Selon certains, ce transfert nuirait aux capacités des entreprises d'innover et de se moderniser. Toutefois, une modernisation consistant à substituer du capital au travail est nuisible en situation de chômage de masse. Des entreprises peuvent être innovantes en employant beaucoup de travailleurs extrêmement qualifiés plutôt qu'en utilisant beaucoup de capital.

La mesure serait nuisible aux entreprises à fort profit et favoriserait les entreprises de profit faible ou nul. Ce peut être considéré comme dangereux pour le dynamisme économique. En sens inverse, certaines entreprises peuvent avoir des profits élevés parce qu'elles exploitent des rentes ; d'autres, être en difficulté parce qu'elles utilisent beaucoup de travailleurs et sont concurrencées par la production des pays à bas salaires : il est normal de les aider.

Cette mesure fournirait un avantage de compétitivité à la France pour les secteurs employant beaucoup de main-d'œuvre, et une perte pour les secteurs capitalistiques. Le risque est que le premier effet joue peu (en raison des écarts de coût de main-d'œuvre avec les pays émergents), et que le second joue beaucoup (concurrence des autres pays européens). Se pose aussi une question de transition : la mesure nuit à des techniques et à des entreprises existantes, pour favoriser de nouvelles entreprises ou techniques. Le problème est atténué si les entreprises favorisées existent et qu'il ne s'agit que d'empêcher leur disparition.

En 2007, un argument contre cette réforme avait été qu'elle nécessitait la création d'un nouveau prélèvement, avec une nouvelle assiette, la VA, ce qui aurait un coût en termes de déclarations des entreprises et de contrôle des administrations. Mais depuis, la création de la CVAE, pour remplacer en partie la TP (v. Notice 16), crédibilise fortement le projet : il suffit de la faire monter en puissance de 1,5 % à 9,8 %, soit 12 à 110 Mds €. Cette mesure avait été écarté en 2007, jugée

trop risquée, nuisible à l'industrie, et parce que ralentir la substitution capital/travail n'allait pas dans le bon sens selon cette opinion.

La taxation écologique

Les exigences d'économie d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre rendent nécessaires des taxes écologiques (v. Focus 2 après Notice 9). En situation de chômage de masse, elles pourraient être compensées par une baisse des cotisations employeurs. Globalement la charge supportée par les entreprises n'augmente pas, ni *a priori* leurs prix ; la compétitivité globale des entreprises n'est pas affectée. Selon la logique du « double dividende », l'association d'une écotaxe et d'un allègement de CSE peut engendrer, à coût budgétaire nul, une réduction de la pollution et une baisse du chômage. C'est d'autant plus probable que le pays est initialement en situation de sous-emploi. Mais il existe une contradiction entre préoccupations écologique (une taxation forte et ciblée peut être si dissuasive que son rendement *ex post* est faible) et fiscale : la taxe doit être rentable pour dégager des marges de manœuvre, pour diminuer fortement les cotisations employeurs. Le risque du point de vue des ressources de la sécurité sociale est de perdre une assiette relativement assurée contre une assiette vouée à diminuer.

L'échec de la taxe climat-énergie (CC, déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009) peut rendre pessimiste : pour que la réforme passe, une partie du produit doit être détournée pour aider les ménages pauvres victimes de la hausse du prix du carburant et du chauffage comme pour subventionner les économies d'énergie (BTP, transports). Au bilan, les prix risquent d'augmenter et la compétitivité de se dégrader. Il faudrait introduire un indice des prix hors taxation énergétique et demander aux ménages (sauf les plus pauvres) d'accepter une baisse de revenu.

Une réforme fiscale modifiant de façon importante la structure de coût des entreprises nécessite des restructurations coûteuses : certaines activités ne sont plus rentables et doivent être abandonnées ; d'autres le deviennent, mais demandent de nouveaux investissements. Dans tous les cas, une telle réforme devrait être coordonnée à l'échelle européenne, voire mondiale, pour éviter que les pays pauvres ne deviennent une terre d'accueil pour les entreprises polluantes tandis que d'autres ne pourraient mettre en œuvre les mesures nécessaires de peur d'une fuite de certaines industries. Mais les pays pauvres et émergents ne sont disposés à accepter d'accord que s'il est dissymétrique : une partie des gains de la taxe prélevée dans les pays développés doit être utilisée pour aider les pays pauvres à faire les efforts nécessaires (adoption de techniques de production moins polluantes). Il n'est pas certain qu'on dégage ainsi beaucoup de ressources financières pour réduire les cotisations employeurs.

Certains ont proposé de compenser l'écotaxe par une taxation des produits importés en provenance des pays qui n'appliqueraient pas cette taxe. Par exemple, si les pays européens faisaient payer à leurs entreprises une taxe de 100 € par tonne de CO_2 émise, ils appliqueraient la même taxe aux produits importés, défalquée de celle déjà subie, ce qui serait justifié devant l'OMC par l'argument de la nécessité écologique et par celui du traitement similaire du producteur national et étranger. Mais, ce projet semble irréaliste : il faudrait être capable de calculer, produit par produit, la quantité de CO_2 émise. La question de la compétitivité sur les marchés extérieurs n'est pas résolue (sauf si on rembourse l'écotaxe à l'exportation). La piste la plus prometteuse pour notre compétitivité serait une écotaxe dont le produit servirait à réduire les CSE et qui nous permettrait de taxer les produits importés provenant de pays qui n'appliquent pas d'écotaxe. On aurait ainsi un triple dividende. Mais l'OMC serait-elle dupe ?

La hausse de la CSG

La réforme la plus cohérente serait de considérer que les prestations famille et santé ne concernent que les ménages et devraient être financées par un prélèvement sur eux seuls. La hausse de la CSG fournirait une ressource bien définie à la sécurité sociale. Mais le remplacement, progressif ou brutal, de cotisations employeurs par de la CSG pourrait se faire selon quatre modalités.

• À salaire inchangé, elle provoquerait un important transfert des ménages vers les entreprises : à terme, les entreprises gagneraient 17,45 % de la masse salariale brute que perdraient les ménages, soit de l'ordre de 5,5 % du PIB (en supposant que les exonérations des bas salaires seraient supprimées). C'est la réforme préconisée par l'Institut Montaigne [11], et qui correspond au choc de compétitivité.

• Les salariés pourraient bénéficier d'une hausse de salaire compensatrice de 17,45 %, et la CSG passer à 22,3 % sur les salaires (+14,3 points). La mesure serait pratiquement neutre : il n'y aurait pas de choc de compétitivité. Les entreprises qui versent des bas salaires seraient perdantes dans l'opération, qui supporteraient une hausse de 17,45 % du SMIC alors que les exonérations de cotisations sont de 28 points aujourd'hui.

• Autre possibilité, les salariés auraient une hausse de salaire de 17,45 %, mais la CSG augmenterait de 10,5 points sur tous les revenus. En pouvoir d'achat, les salariés gagneraient ainsi 4,8 % ; les retraités perdraient 11,3 % (leur taux de CSG-CRDS passerait de 7,1 à 17,6 %) ; les rentiers, bénéficiaires de revenus du capital, perdraient 12,4 % (leur taux de CSG-CRDS-PS passant de 15,5 % à 26 %). La mesure, neutre pour les entreprises, accroîtrait donc le pouvoir d'achat des salariés au détriment des retraités et des rentiers. Est-il légitime de dégrader fortement la situation relative des retraités ? Comme nous le verrons plus loin, la taxation des revenus du capital est déjà aussi forte que celle du travail, de sorte que la hausse de la CSG demanderait des mesures compensatrices (suppression des prélèvements sociaux).

On pourrait introduire des mesures compensatoires pour les rentiers ou les retraités, et parvenir ainsi à la neutralité totale. Mais pourquoi se lancer dans une telle réforme pour rien ? La piste de la CSG suppose de choisir précisément les perdants (salariés, retraités ou rentiers) qui subiraient des pertes de revenus au profit des entreprises.

La TVA sociale

Mise en avant par de nombreux industriels et parlementaires [12], la TVA sociale n'est pas une réforme miracle qui permettrait de faire payer la protection sociale par les machines ou par les producteurs étrangers. Elle ne pourrait avoir d'effet favorable sur l'emploi que si elle aboutissait à une réduction de pouvoir d'achat des salariés et/ ou des retraités.

• Raisonnons d'abord en économie fermée. Supposons que l'on remplace quelques points de cotisations employeurs par des points de TVA. Au mieux, les entreprises répercutent totalement dans les prix de production la baisse des cotisations, de sorte que les prix de consommation restent stables, malgré la hausse de la TVA. Mais, la TVA et les CSE ont *grosso modo* la même assiette (la masse salariale), puisque la TVA ne pèse pas sur l'investissement, donc sur le capital [13]. Dès lors, la TVA, comme les cotisations sociales, frappe uniquement le travail. La mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif capital/ travail : le coût du travail baisse mais le prix des biens d'équipement, qui n'incorpore pas de TVA, diminue d'autant. La mesure n'incite pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital. Elle ne modifie pas la situation relative des branches capitalistiques et des branches de main-d'œuvre : celles qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre supportent à la fois beaucoup de cotisations sociales et beaucoup de TVA, car elles bénéficient peu de la déductibilité de la TVA sur l'investissement. Non seulement globalement, mais aussi pour chaque bien, la baisse des cotisations employeurs est compensée par la hausse de la TVA. Il n'y a pas d'effet sectoriel à attendre.

Pour plusieurs raisons, l'équivalence entre TVA et CSE n'est cependant vraie qu'au premier ordre. La TVA porte sur les résultats de l'entreprise, les cotisations sociales sur ses dépenses initiales. La réforme fait que l'État partage davantage les gains et les pertes de l'entreprise. La volatilité des profits est réduite, ce qui peut être favorable à l'investissement. Mais dans ce cas, l'idéal serait non d'augmenter la TVA, mais de taxer l'EBE ou mieux le profit (v. *infra* tableau), avec le défaut d'augmenter la volatilité de la ressource pour l'État. En sens inverse, si les entrepreneurs aiment le risque, ils préfèrent être taxés sur les facteurs de production que sur les profits.

Le choix de l'assiette du prélèvement

Assiette	Effet économique	Volatilité de la ressource	Effets pour l'entreprise
Masse salariale	Nuit à l'emploi		Augmente le risque
VA	Nuit à l'emploi		
EBE	Nuit à l'investissement	Forte	Réduit le risque
Profit	Nuit à l'investissement	Très forte	Réduit fortement le risque

Les cotisations sociales portent sur la VA moins les profits ; la TVA sur la VA moins l'investissement. La mesure favorise les entreprises qui investissent au détriment de celles qui versent des dividendes, ce qui est favorable à la croissance.

Elle provoque une baisse du prix de la FBCF relativement au prix de la consommation. Cette baisse frappe les propriétaires du capital en place. Le taux de profit ne diminue pas, la rentabilité du nouveau capital n'est pas affectée, mais le pouvoir d'achat en biens de consommation des dividendes versés sur le capital en place si. La mesure s'apparente à une taxe une fois pour toutes sur le capital installé.

Compte tenu des exonérations existantes, la substitution de la TVA aux cotisations sociales se traduirait par une hausse du coût du travail payé au SMIC.

• Raisonnons maintenant en économie ouverte. Remplacer des points de cotisations employeurs par de points de TVA fournit des gains de compétitivité :
– le prix des produits importés augmente, puisqu'il incorpore la hausse de la TVA ;
– celui des produits nationaux vendus sur le marché intérieur reste théoriquement fixe ;
– celui des exportations, exonéré de la TVA, diminue : c'est une dévaluation déguisée.

Comme une dévaluation, la mesure a un impact inflationniste. Supposons que l'on augmente la TVA de 5 points en baissant les cotisations sociales de 6. Le lendemain de la réforme, les prix à l'importation augmentent d'environ 5 %, et les prix à l'exportation baissent théoriquement d'autant. Les prix à la consommation augmentent de 1,25 %, les importations représentant 25 % du marché national. L'économie nationale a bien obtenu des gains de compétitivité de 5 %, mais grâce à une perte de 1,25 % du pouvoir d'achat des résidents français. Deux stratégies sont alors possibles :
– soit laisser jouer les mécanismes d'indexation, qui impliquent l'augmentation du SMIC, des salaires, des retraites : ces augmentations se répercutant dans les prix, puis de nouveau dans les salaires, jusqu'à ce que les prix intérieurs aient augmenté de 5 %, le gain n'aura été que temporaire [14] ;
– soit laisser les prix augmenter et bloquer salaires et prestations : les gains de compétitivité peuvent alors être permanents. Mais il faudra annoncer clairement que la TVA sociale fera baisser le pouvoir d'achat des salaires et des retraites, ce qui n'est guère social.

La TVA sociale est une manière de pratiquer une dévaluation interne. La compétitivité de l'économie française ne sera améliorée que dans la mesure où l'augmentation des prix des biens de consommation importés n'est pas répercutée dans les salaires. Recourir à la TVA sociale n'a donc de sens que si on accepte de réduire le pouvoir d'achat des salaires et des retraites.

Quelles stratégies de réforme ?

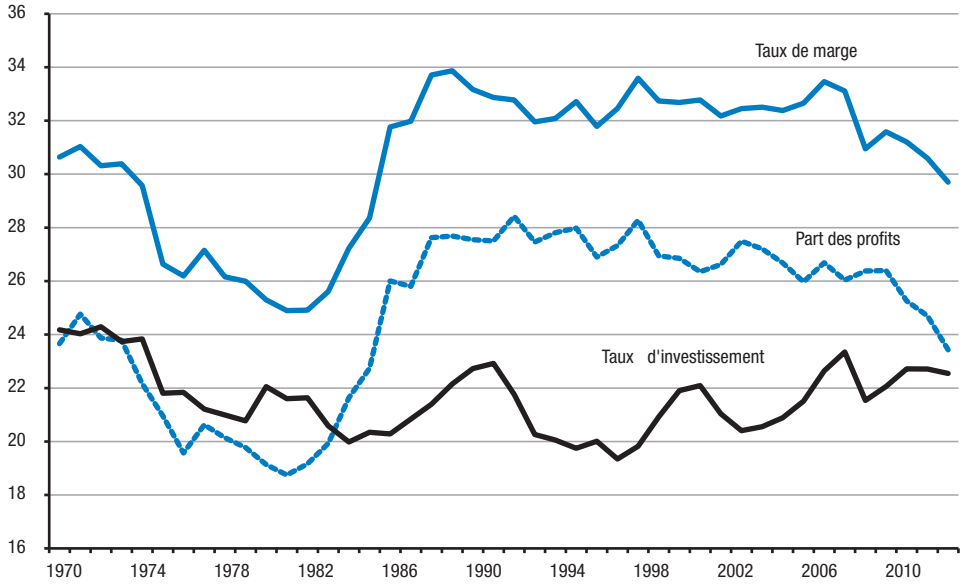
Un choc de compétitivité ?

Imaginons donc qu'un accord se fasse sur la nécessité d'un choc de compétitivité. Faut-il compenser la baisse des cotisations employeurs par une hausse de la TVA ou de la CSG ? En fait, les deux mesures sont approximativement équivalentes. Tout dépend de la réaction des

entreprises : maintenir leurs prix pour reconstituer leurs marges, ce qui entraîne une baisse du pouvoir d'achat des ménages français, ou baisser leurs prix pour gagner en compétitivité ? Dans le premier cas, la question est : la relance de l'investissement compensera-t-elle la baisse de la consommation ? Dans le deuxième, les gains en commerce extérieur compenseront-ils la baisse de la consommation ? Enfin, dans les deux, le coût relatif du travail baisse, ce qui peut avoir des effets favorables à terme.

La hausse de la TVA s'accompagne d'une certaine hausse des prix. Théoriquement, les prestations sociales et le SMIC, indexés, ne subiraient pas de pertes de pouvoir d'achat. De même, les autres salariés exigeraient des hausses de salaires pour compenser celle des prix. Ces indexations feraient progressivement perdre les gains de compétitivité ou de marges obtenus. La mesure suppose donc le blocage du SMIC et des prestations sociales, et un accord entre partenaires sociaux pour bloquer les salaires. Au contraire, les victimes de la hausse de la CSG ne pourraient profiter de mécanismes d'indexation et devraient accepter la baisse de leur pouvoir d'achat. La CSG a, de plus, l'avantage d'être une ressource affectée à la sécurité sociale, plus assurée *a priori* que des points de TVA.

Part des profits dans la valeur ajoutée, taux de marge et taux d'investissement des sociétés (% de la VA)



Source : INSEE.

Faut-il le faire ?

La philosophie du « choc de compétitivité » est que les ménages acceptent une baisse de leur pouvoir d'achat pour améliorer la rentabilité ou la compétitivité des entreprises. La France s'engagerait dans la stratégie allemande de 2003 : gagner de la compétitivité au détriment du pouvoir d'achat, sachant que cette stratégie est catastrophique au niveau de la zone euro. Certes, ce genre de mesure remplace la dévaluation aujourd'hui impossible, mais elle nuit à nos partenaires (qui réagiraient en agissant de même à notre détriment), et ne garantit pas de gains de compétitivité vis-à-vis des pays hors zone euro, ceux-ci dépendant surtout de l'évolution du taux de change de l'euro. Elle ne devrait être mise en œuvre que dans le cadre d'une coordination européenne, par les pays qui ont des problèmes spécifiques de compétitivité, les pays trop compétitifs devant faire l'inverse.

En Europe, la France est dans une situation intermédiaire entre les pays du Nord qui ont réalisé de forts gains de compétitivité au détriment du pouvoir d'achat de leur population et ceux du Sud, qui ont connu des hausses de salaires excessives. En 2000, la part des salaires dans la VA était de 66,8 % en Allemagne, de 66,9 % en France, de 65,5 % dans l'ensemble de la zone euro. En 2007, elle avait baissé à 61,2 % en Allemagne (-5,6 points), à 62,8 % dans la zone euro (-2,7 points), à 65,7 % en France (-1,2 point). Faut-il que les salariés européens se combattent en acceptant la réduction de leur part dans la VA ? En base 100 en 2000, le niveau du salaire réel en 2013 était à 101,6 en Allemagne (une quasi-stagnation), à 116,2 en France (soit une hausse de 1,1 % par an, équivalente à celle de la productivité du travail). Qui est dans l'erreur ?

La part de l'EBE dans la VA des sociétés était de 31 % en 1973. Elle a chuté à 25 % en 1982, puis s'est redressée à 34 % en 1987 (v. *supra* graphique). Elle était de 33,5 % en 2006, soit un niveau satisfaisant. La baisse survenue depuis s'explique par la chute de l'activité et la rétention de main-d'œuvre, en principe temporaire. Elle n'a pas été causée par la hausse de la fiscalité ou des augmentations excessives des salaires. De même, la part des profits (autofinancement+ dividendes nets versés + intérêts nets versés) était à un niveau satisfaisant avant la crise. Le problème est qu'en 1973, la FBCF était de l'ordre des profits, alors qu'elle est plus basse de 5 points de VA en 2007. Faut-il augmenter la part des profits sans garantie sur l'investissement ?

Malgré ces doutes, le gouvernement a décidé en 2012 que les entreprises bénéficieront à terme (à partir de 2014) d'un crédit d'impôt calculé comme 6 % de leurs salaires bruts, limités aux salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC. Ce crédit d'un coût de 20 Mds € serait financé pour 10 Mds € par une baisse supplémentaire des dépenses publiques, pour 6,5 Mds € par la hausse de la TVA, et pour 3,5 Mds € par une hausse de la fiscalité écologique. En janvier 2014, le taux normal de TVA a augmenté de 19,6 à 20 %, le taux intermédiaire de 7 à 10 %. Comme dans le même temps, les entreprises bénéficiaient du CICE, ces augmentations n'ont eu aucun impact visible sur le taux d'inflation et selon notre analyse n'auront guère d'impact. Le choix d'un crédit d'impôt plutôt que d'une réduction des cotisations sociales rend la mesure compliquée et moins visible pour les entreprises, mais évite de devoir compenser la sécurité sociale.

En 2014, le gouvernement a décidé qu'un Pacte de responsabilité y ajouterait 10 Mds € de réduction de CSE. Certains économistes se sont mobilisés pour que ces réductions sont concentrés sur le secteur industriel, pour améliorer la compétitivité de l'industrie, aider les stratégies de montée en gamme etles entreprises novatrices (aux salaires plus élevés). Mais les économistes du travail ont insisté pour poursuivre le ciblage sur les bas salaires. D'où un compromis compliqué : 5 Mds € pour réduire les cotisations sociales social familiales de 1,8 point sur les salaires jusqu'à 3,5 SMIC, 5 Mds € pour réduire les charges sociales patronales sur les bas salaires. Au total, les mesures prises représenteraient une baisse de 3,9 % du coût salarial, et environ 22 % de la mesure bénéficierait à l'industrie. La France s'engage donc dans la stratégie de dévaluation interne.

Selon les estimations de l'OFCE, cette mesure n'aurait pratiquement pas d'effet sur le PIB (l'effet sur la demande intérieure compensant l'effet compétitivité), mais l'emploi augmenterait d'environ 220 000 (soit une baisse de 0,8 point du taux de chômage), par effet de substitution. On aboutit cependant à un système extrêmement compliqué, où les cotisations sociales seraient progressives pour les rémunérations inférieures à 1 à 1,6 fois le SMIC, proportionnelles ensuite avec un crédit d'impôt pour les rémunérations inférieures à 2,5 fois le SMIC et une réduction pour celle inférieures à 3,5 fois.

Le CICE, puis le pacte de responsabilité, ne s'inscrivent pas dans une réforme systémique cohérente du financement de la protection sociale [15], puisque le gouvernement prétend financer la baisse des cotisations employeur par celle des dépenses publiques et sociales.

Fusionner l'IR et la CSG ?

La CSG, la CRDS et les prélèvements sociaux constituent aujourd'hui une ressource importante de la protection sociale (115 Mds €). Les salaires supportent des cotisations contributives (qui ouvrent des droits), non contributives et la CRDS-CSG ; les revenus du capital supportent eux la CRDS-CSG et les prélèvements sociaux. En faisant le total, on constate que les revenus du capital, quand ils sont taxés, le sont déjà, à niveau équivalent, comme ceux du travail (v. tableau).

Taux d'imposition économique correspondant à la tranche de 45 %

	Taux d'imposition économique
Salaires	61,4
Retraites	51,1
Intérêts	87,3/116,4
Revenus fonciers	62,4
Loyers implicites	10
Plus values immobilières	5/40,3
Dividendes	62
Plus-values mobilières taxées	66,8/60,6
Plus-values mobilières non taxées	34,43

Source : calculs de l'auteur.

Les retraites peuvent apparaître comme la catégorie de revenus la moins taxée, puisqu'elles ne supportent ni cotisations employeurs, maladie et famille, ni prélèvements sociaux. Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisations : on estimait inutile d'en faire payer sur des prestations ; il était plus simple de fixer directement le montant des prestations à un niveau satisfaisant (logique qui prévaut encore pour les prestations familiales). La création, puis la montée en puissance de la CSG a permis de réduire la charge portant sur les actifs, en en faisant glisser une partie sur les retraités et les titulaires de revenus de patrimoine. Ce processus est allé à son terme pour les retraites complémentaires, pas tout à fait pour les régimes de base : il reste 0,9 % d'écart, qui sera sans doute comblé un jour pour financer les prestations dépendance. En sens inverse, les retraités doivent payer une mutuelle complémentaire dont le coût est de l'ordre de 1 200 € par an (6 % de leur revenu moyen), alors que le coût pour un salarié est de l'ordre de 480 € (2,4 % du revenu), souvent en grande partie à la charge de l'employeur. Le risque pour les retraités est que le ripage continue entre les cotisations famille/ maladie et la CSG ; c'est ce que souhaite le MEDEF et ce que semblent prêts à accepter certains syndicats. Mais les retraités ne bénéficient plus de gain de pouvoir d'achat durant leur retraite et les réformes en cours tendent déjà à faire diminuer le niveau relatif de leurs pensions. Faut-il aller plus loin ?

Échappent actuellement à la CSG et aux prélèvements sociaux les plus-values sur la résidence principale, comme les plus-values mobilières et immobilières sur les biens transmis par donation ou succession, ainsi que les loyers implicites dont bénéficient les propriétaires de leur logement. Les soumettre à la CSG pourrait rapporter 12 Mds €, mais demande une forte volonté politique.

Échappaient aussi aux cotisations certains éléments de rémunérations salariales : participation, intéressement, prévoyance. D'un côté, ils permettent de nourrir le dialogue social au sein des entreprises ; de l'autre, ils mettent en péril l'équilibre des finances sociales, et profitent surtout aux salariés bien payés des grandes entreprises et du secteur financier. Le forfait social perçu sur la plupart de ces éléments de rémunération est maintenant de 20 % (sachant que le total des cotisations n'ouvrant pas de droit est de 17,45 %). Sa montée en puissance a fortement réduit les niches sociales. Ne subsistent guère que celles sur la prévoyance complémentaire, les tickets-restaurant et les chèques-vacances, et surtout les primes des fonctionnaires, dont l'exonération n'est guère justifiée.

Les niches sociales en 2014 (Mds €)

Dispositif	Assiette en 2014	Taxation existante/ possible	Gain potentiel
TR/Chèques vacances/CE	5,25	0/28	1,5
Prévoyance	14,95	16/28	1,8
Indemnités de licenciements	4,25	0/20	0,9
Primes des fonctionnaires	27	8/28	5,4
Taux réduits indépendants	69	6,5/12	3,8
Exo. CSG retraite/chômage	9,4	0/8	4,8
Taux réduits 3,8+0,5	9,9	4,3/8	0,4
Taux réduits 6,2+0,5	8	6,7/8	0,1
Taux réduits 6,6+0,5	128,4	7,1/8	1,2
Loyers implicites	150	0/8	12
Plus-values résidence principale	34	0/8	2,7

Source : calcul de l'auteur à partir de PLFSS (2015) : annexe 5.

La France a certes un système original, avec deux impôts sur le revenu, l'un progressif et familial (IRPP), l'autre proportionnel (CSG). Certains ont proposé leur fusion [16]. D'autres, dont nous sommes [17], préconisent le maintien de la stricte différenciation entre un impôt finançant les dépenses publiques et d'une CSG finançant la protection sociale. La CSG est d'autant mieux acceptée qu'elle finance des prestations bien définies profitant aux ménages, et permet de maintenir une ressource bien définie à la sécurité sociale. Les prélèvements sociaux permettent par ailleurs de faire contribuer les revenus du capital à son financement. Le barème de l'IRPP d'un côté, ceux des allocations logement et du RSA permettent d'obtenir la progressivité requise pour l'ensemble du système.

Certains [18] ont proposé de rendre la CSG progressive. C'est impossible. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que l'on ne peut qu'approuver, un prélèvement proportionnel doit prendre en compte l'ensemble des revenus du ménage et tenir compte de sa composition. Une CSG progressive nécessiterait donc de dupliquer en temps réel le calcul du revenu du ménage par part fiscale, tel qu'il est effectué une fois par an par le fisc, tant au niveau de l'employeur que des établissements financiers. Le niveau du revenu serait-il apprécié sur une base mensuelle ou annuelle ? Tous les avantages de simplicité de la CSG seraient perdus [19].

La baisse des dépenses sociales ?

On pourrait penser compenser la baisse des CSE par d'autres ressources. Le patronat, certains économistes ou hommes politiques pensent que la réduction des dépenses de la protection sociale, plus que la révision de son mode de financement, permettrait une baisse des cotisations des entreprises, donc des gains de compétitivité. Cela ne nous semble pas approprié. Si la France fait le choix de maintenir son modèle social, une certaine hausse de la part des prestations dans le PIB semble inéluctable.

En ce qui concerne les dépenses de famille-logement-exclusion, les familles avec enfants ont déjà un niveau de vie plus bas en moyenne que l'ensemble de la population. On ne peut maintenir à l'infini l'indexation des prestations (en particulier RSA et minima sociaux) sur les prix et non sur les salaires, comme le font maintenant le COR, le HCF ou le HCFPS. Cela amènerait une baisse continuelle du pouvoir d'achat relatif des familles avec enfants et des titulaires du RSA, qui n'est pas justifiable.

Le vieillissement de la population et le progrès technique induisent une hausse tendancielle des dépenses de santé, qui sont déjà gérées avec rigueur. La baisse des remboursements publics

se traduirait par une montée en puissance des mutuelles et assurances privées, globalement plus coûteuses, et qui tarifieraient en fonction du risque et non du revenu, rendant le système moins efficace et moins redistributif. Les entreprises devraient préférer que la hausse des dépenses de santé soit financée par la hausse de la CSG plutôt que par celle des primes aux mutuelles, qui serait en partie à leur charge.

Plafonner les prestations chômage obligerait à plafonner les cotisations : l'Unedic serait perdant car les cadres ont un taux de chômage plus faible. Même si la France réussit à allonger la durée des carrières, une certaine hausse des cotisations retraite sera sans doute nécessaire à l'avenir pour éviter une baisse trop forte du taux de remplacement. Là aussi, la capitalisation n'est pas une solution : elle rendrait nécessaire une hausse immédiate des cotisations aux fonds de pensions (qui serait en partie à la charge des entreprises, l'autre devant être financée par de coûteuses incitations fiscales). De même, de nombreux arguments (myopie des assurés, durée des contrats, incertitude sur les besoins, risque de sélection adverse) militent pour une prestation dépendance publique plutôt que laissée à l'assurance privée.

• • • Pour rendre acceptable le niveau élevé des prélèvements sociaux, ils doivent être clairement distingués et ouvrir des droits précis et assurés, socialement gérés. Le financement de la protection sociale doit reposer sur cinq piliers qui doivent être consolidés et rationalisés :
– des cotisations sociales contributives, salariés et employeurs, pour financer les prestations d'assurance sociale, assisses sur tous les revenus d'activité ;
– une CSG proportionnelle frappant la totalité des revenus des ménages ;
– des cotisations employeurs résiduelles pour financer les prestations maladie et famille ;
– des prélèvements sociaux sur tous les revenus du capital, compensant les cotisations employeurs, maladie et famille, pesant sur les revenus du capital ;
– des ressources fiscales bien définies comportant des taxes comportementales affectées à la maladie, et, si nécessaire, des points supplémentaires de TVA.
Du point de vue de la protection sociale, la fusion CSG-IRPP n'est pas nécessaire. Le ripage CSE/ CSG constituerait une dévaluation interne, dont l'intérêt ne peut être que macroéconomique et conjoncturel.

Henri Sterdyniak

Notes

1. OCDE, *Panorama de la société 2014. La crise et ses retombées*, 2014.

2. Ouvrant un droit à contrepartie, elles ne devraient pas figurer dans les prélèvements obligatoires dont le taux devrait être baissé d'environ 11,5 points, de 44,5 à 33.

3. H. Sterdyniak, « La TVA sociale, un remède miracle ? », *Clair & Net OFCE,* mai 2007.

4. E. Heyer et M. Plane, « Impact des allégements des cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi », *Revue de l'OFCE*, n°126, 2014.

5. M. Bunel, C. Emond et Y. L'Horty, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n° 126, 2012.

6. H. Sterdyniak, « Commentaires », *Revue de l'OFCE*, n°126, 2012.

7. P. Artus, H. Sterdyniak et P. Villa, « Investissement, emploi et fiscalité », *Économie et statistique*, novembre 1980.

8. Rappelons qu'il s'agit d'une « vraie valeur ajoutée », donc sans déductibilité de l'investissement.

9. E. Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1998.

10. CAS, *Réforme du financement de la protection sociale, avis de synthèse*, 2006 ; COE, « Avis sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale », 2006 ;Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales.

11. Institut Montaigne, « Une fiscalité au service de la "social compétitivité" », mars 2012.

12. E. Besson, *TVA sociale*, La Documentation française, septembre 2007.

13. *Cf.* déjà H. Sterdyniak et P. Villa, « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs ? », *Observations et diagnostics économiques*, janvier 1984 ; « Pour une réforme du financement de la sécurité sociale », *Observations et diagnostics économiques,* octobre 1998.

14. Notons cependant qu'en raison de l'existence de l'euro, la hausse de l'inflation en France ne serait que faiblement répercutée dans les taux d'intérêt, ce qui aurait l'avantage de spolier les rentiers et d'alléger la charge des emprunteurs.

15. Le gouvernement a créé en 2012 un Haut conseil du financement de la protection sociale, dont les avis ne semblent guère influencer la politique suivie.

16. C. Landais, Th. Piketty et E. Saez, *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

17. G. Allègre, G. Cornilleau G. et H. Sterdyniak, « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? », *Revue de l'OFCE*, n° 101, avril 2007 ; H. Sterdyniak, « Une lecture critique de l'ouvrage "Pour une révolution fiscale" », *Revue de l'OFCE*, n° 122, 2012.

18. HCFP, *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, juin 2014.

19. V. aussi Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'IR et de la CSG, 2012 ; Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mai 2014.

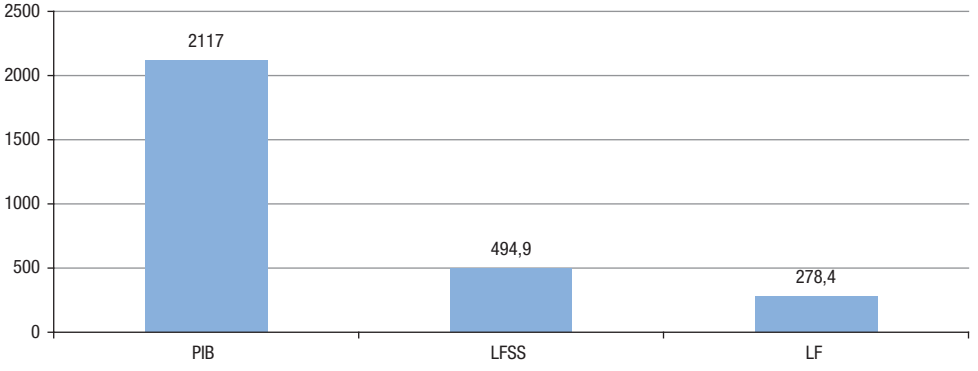
Notice 18

Gouvernance et autonomie financière des régimes de protection sociale obligatoire

La protection sociale est aujourd'hui le principal outil de redistribution en France : en 2012, les prestations servies se sont élevées à 695 Mds €, soit 31,2 % du PIB (DREES, juillet 2014 [1]). Les finances sociales constituent le premier secteur des finances publiques. À cet égard, l'analyse de la gouvernance des régimes de protection sociale – profondément modifiée depuis une dizaine d'années, avant donc les réformes plus récentes concernant les finances de l'État – pose des problèmes importants et délicats. Le respect de l'autonomie financière et de gestion des régimes obligatoires soulève en effet la question des rôles respectifs des partenaires sociaux et de l'État, tandis que la complexité du système, et les transferts financiers auxquels il donne lieu, permettent difficilement de responsabiliser les acteurs.

Au sein de la protection sociale, le poids des régimes obligatoires de sécurité sociale est prépondérant. Ainsi, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 a évalué les dépenses de sécurité sociale à 494,9 Mds €, soit 23,4 % du PIB. Ces dépenses sont 1,8 fois supérieures à celles inscrites en LFI la même année.

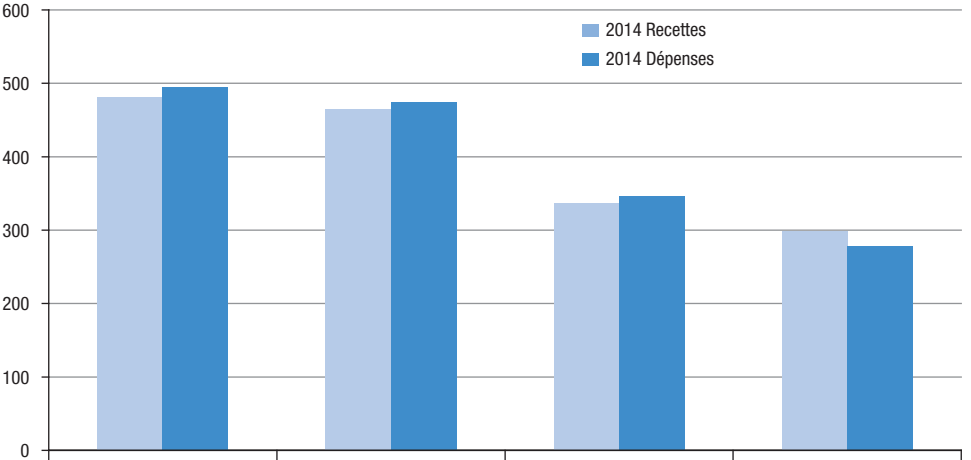
PIB et dépenses inscrites en LF et en LFSS, en 2014 (Mds €)



Source : LF et LFSS 2014. Les dépenses de l'État s'entendent hors charge de la dette et hors dépenses de pensions.

Comprendre le système français de protection sociale et son importance nécessite de maîtriser ses spécificités, reflet de son autonomie juridique et financière. Si sa gestion relève à la fois des partenaires sociaux et de l'État, au cours de la dernière décennie, ce dernier a renforcé son intervention et son contrôle sur la sécurité sociale, principal acteur des finances sociales. Les questions d'autonomie et de gouvernance financières de la protection sociale obligatoire sont donc un champ en évolution constante et font l'objet de nombreuses réflexions [2].

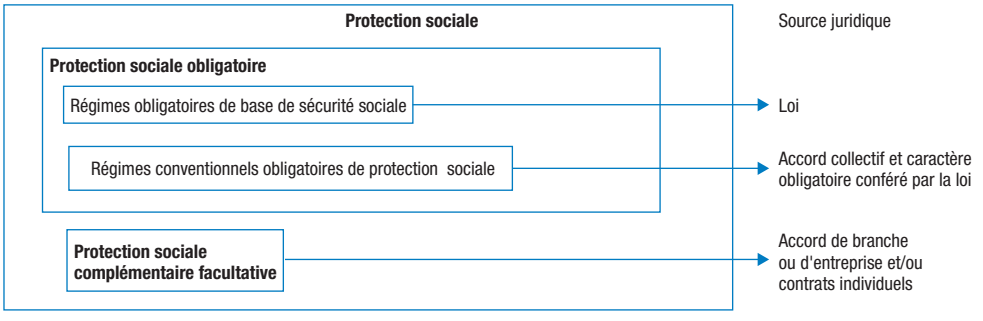
Rapprochement des recettes et des dépenses inscrites en LF et en LFSS (Mds €)



	LFSS (tous régimes de base et fonds de financement)	LFSS (tous régimes de base)	LFSS (régime général)	LF (hors charge dette et CAS pensions)
2014 Recettes	481,6	464,6	336,5	298,5
2014 Dépenses	494,9	474,5	346,1	278,4

Sources : LF et LFSS 2014. Cas : compte d'affectation spéciale.

Organisation de la protection sociale


Protection sociale
Source juridique
Protection sociale obligatoire
Régimes obligatoires de base de sécurité sociale
Loi
Régimes conventionnels obligatoires de protection sociale
Accord collectif et caractère obligatoire conféré par la loi
Protection sociale complémentaire facultative
Accord de branche ou d'entreprise et/ou contrats individuels

Source : schéma de l'auteur.

Risque social, protection sociale, sécurité sociale

La notion de protection sociale correspond aux dispositifs permettant la couverture de charges résultant de l'apparition ou de l'existence d'un risque social : maladie, vieillesse, invalidité, décès, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, chômage ou prise en compte des charges de famille. Il y a protection sociale dès lors qu'un mécanisme de prévoyance a été créé pour compenser tout ou partie soit de la diminution de ressources, soit de la charge résultant de ce risque.

La prévoyance peut être assurée par chaque individu ou organisée collectivement. Ainsi, chaque individu a la possibilité de s'« acheter » une assurance privée (compagnie d'assurance, par exemple). *A contrario*, l'État, les collectivités, des associations ou des structures *ad hoc* gérées par les partenaires sociaux (par ex. au sein d'une branche d'activité ou d'une entreprise) peuvent proposer des modes de prise en charge socialisée des risques de l'existence. Au sein de ces modes collectifs de prise en charge, il convient de distinguer les secteurs les plus importants.

Régimes de sécurité sociale

La sécurité sociale, créée par ordonnances en 1945, correspond aux organismes prenant en charge les protections offertes à l'ensemble des citoyens. Elle prend en charge les risques maladie, vieillesse, invalidité, décès, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, et compense les charges de famille.

Protection sociale obligatoire

La protection sociale obligatoire regroupe – outre les régimes de sécurité sociale – à titre principal des régimes créés par convention collective par les partenaires sociaux, pour offrir à certains actifs une couverture spécifique. Il s'agit, pour les salariés, de l'assurance chômage (UNEDIC), qui assure un revenu de remplacement aux assurés en cas de perte d'emploi, et des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO, v. *infra*), qui complètent les pensions versées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Leur caractéristique commune est qu'ils sont obligatoires : chaque assuré y est nécessairement « affilié » et doit contribuer, par ses cotisations, à leur financement.

Protection sociale complémentaire

Quant à la protection sociale facultative, ou complémentaire, elle correspond à la faculté ouverte à un individu ou à un groupe (par ex. entreprise, administration) de recourir à un mécanisme supplémentaire d'assurance complétant la couverture contre les risques sociaux proposée par les régimes obligatoires, principalement en ce qui concerne les risques d'invalidité, de décès et surtout de maladie ou de vieillesse. Cela peut être proposé par des mutuelles, des compagnies financières ou d'assurances ou encore donner lieu à la construction d'organismes spécifiques au niveau d'une collectivité (par ex. plan d'épargne retraite au sein d'une entreprise).

La gouvernance de la protection sociale obligatoire

Les différents risques sociaux couverts par la protection sociale obligatoire sont pris en charge par des organisations autonomes : les régimes, correspondant chacun au regroupement d'une catégorie d'actifs. On distingue ainsi, d'une part, les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et, d'autre part, au titre de la protection sociale obligatoire, le régime d'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire. Les nombreux régimes de sécurité sociale [3] ont été créés sur une base socioprofessionnelle : chaque profession ou corps de métier a souhaité élaborer une organisation offrant une couverture sociale spécifique. Parmi ceux-ci, on doit distinguer le régime général, qui représente près de 73 % des dépenses et rassemble tous les salariés du secteur privé ainsi que les actifs ne relevant pas d'autres régimes. Par ailleurs, les principaux régimes sont : le régime des salariés agricoles, celui des exploitants agricoles, celui des travailleurs indépendants et les différents régimes spéciaux applicables aux fonctions publiques et à certains secteurs d'activités (industries électriques et gazières, par exemple). Au-delà de cette notion de régime, la sécurité sociale est organisée en branches qui regroupent, au sein d'un régime, l'ensemble des couvertures sociales correspondant à la prise en charge d'un risque.

Chaque régime se caractérise par une gouvernance spécifique soit, d'une part, un rôle variable des partenaires sociaux chargés de leur gestion et, d'autre part, une capacité plus ou moins importante d'intervention de l'État.

Quelques repères historiques sur la protection sociale obligatoire et sa gouvernance

1945 : les ordonnances des 4 et 19 octobre mettent en œuvre le « plan » français de sécurité sociale qui correspond institutionnellement, d'une part, à la création du régime général (à vocation universelle mais prenant en charge les salariés, puis les assurés ne relevant pas d'un autre régime) et, d'autre part, au maintien de régimes socioprofessionnels préexistants (« régimes spéciaux »). Les représentants élus des salariés sont majoritaires au sein des conseils d'administration (CA) des organismes du régime général.

1947 et 1961 : deux accords collectifs interprofessionnels créent, respectivement, un régime de retraite complémentaire pour les cadres (accord du 14 mars 1947 créant l'AGIRC – Association générale des institutions de retraite des cadres) et pour les non-cadres (accord du 8 décembre 1961 créant l'ARRCO – Association des régimes de retraite complémentaire). Ces deux régimes seront rendus obligatoires par la loi du 29 décembre 1972. Ainsi, à côté de la sécurité sociale, le rôle des régimes conventionnels obligatoires de protection sociale est reconnu.

1958 : l'accord collectif du 31 décembre 1958 crée le régime d'assurance chômage pour les salariés sans emploi de l'industrie et du commerce (géré au plan national par l'UNEDIC et, localement, par les ASSEDIC – associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce).

1967 : les ordonnances du 21 août (« réforme Jeanneney ») assurent la séparation institutionnelle et financière du régime général en branches, dans un souci de meilleure gestion, mais aussi d'identification institutionnelle et comptable des différents risques sociaux. Le principe d'élection des représentants des salariés est abandonné pour les organismes du régime général dont les CA sont composés, à parité, de représentants des salariés et des employeurs.

1982 : la loi du 17 décembre rétablit le principe de l'élection des représentants des salariés au sein des CA des organismes du régime général. Ils y sont majoritaires.

1994 : loi du 25 juillet qui :
– renforce l'autonomie des branches du régime général ;
– pose le principe du respect de l'autonomie financière du régime général en prévoyant la compensation des mesures d'exonérations ou d'allègements de cotisations sociales ;
– allège les modalités d'exercice de la tutelle de l'État sur les organismes tout en renforçant les pouvoirs de ces derniers ;
– « prépare » la compétence parlementaire en matière de sécurité sociale par le dépôt obligatoire d'un rapport annuel du gouvernement sur les bureaux des assemblées.

1996 : dans le cadre du « plan Juppé » :
– une ordonnance du 24 janvier crée la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale) ;
– une ordonnance du 24 avril réorganise le fonctionnement du régime général (les membres des CA sont désormais désignés par les organisations syndicales et patronales représentatives, et les conseils sont « tripartites », compte tenu du nombre de personnalités qualifiées nommées par l'État) et crée les conventions d'objectifs et de gestion (COG) ;
– la loi constitutionnelle du 22 février crée les LFSS.

2004 : la loi du 13 août relative à l'assurance maladie réforme la gouvernance de celle-ci, notamment par la création d'une union regroupant les différents régimes ainsi que la modification des pouvoirs des partenaires sociaux et du directeur au sein de la branche maladie du régime général.

2005 : la loi organique du 2 août 2005 rénove en profondeur les LFSS en renforçant leur universalité et en présentant les évolutions en recettes et en dépenses de la sécurité sociale sur six années (v. Notice 19).

La gestion par les partenaires sociaux

Beveridge et Bismarck

L'analyse historique retient deux idéaux-types de systèmes publics et obligatoires de protection sociale.

- Dans le modèle bismarckien[4], le système de sécurité sociale est géré par les partenaires sociaux (représentants des salariés et des employeurs). Les organismes sociaux sont « en dehors » de l'État et disposent de l'autonomie juridique, de gestion et financière[5] : leur financement est assuré par l'affectation du produit d'un prélèvement particulier, la cotisation sociale. Conçu sur le modèle assurantiel, ce système est créé à partir de solidarités corporatistes ou de métiers. Il n'a donc pas une vocation universelle : ne bénéficient des prestations que les actifs ayant cotisé, donc s'étant « acheté » une assurance.
- Le modèle beveridgien[6] correspond à une prise en charge par l'État des risques sociaux : l'avènement de sécurités sociales est le fait de l'État, leur financement est assuré par l'impôt ; le droit aux prestations est reconnu à l'ensemble des citoyens (universalité). La finalité est celle d'une solidarité nationale à destination des plus démunis.

La France a fait le choix du système bismarckien : les partenaires sociaux ont la charge du système mis en œuvre en 1945, et le service public de la sécurité sociale est confié à des entités autonomes, les organismes – nationaux et locaux – de sécurité sociale. Le choix français a été de créer une légitimité distincte de celle issue de la démocratie politique pour marquer l'avènement, après guerre, d'une démocratie sociale (*cf.* alinéas 10 à 12 du préambule de la Constitution de 1946).

Des conséquences contrastées en matière de gouvernance financière

La mobilisation de cet idéal-type bismarckien en France a, encore aujourd'hui, des conséquences importantes sur la perception que l'on peut avoir de notre sécurité sociale, système « en mosaïque » (Jean-Jacques Dupeyroux) qui se compose de régimes autonomes, construits originellement autour de solidarités professionnelles et séparés en branches. Cela a un impact direct en matière de gouvernance financière :

– la multiplicité des organismes rend difficile une approche globale de l'équilibre financier ;
– l'attention des partenaires sociaux s'est surtout focalisée sur le niveau de prestations offert, les objectifs d'équilibre financier n'apparaissant pas prioritaires.

Le rôle des partenaires sociaux a évolué au cours du temps, tout comme la composition des CA. Par ailleurs, chaque régime est organisé de manière spécifique aux niveaux tant national (caisses nationales) que local (organismes de base).

Les limites de la démocratie sociale souhaitée en matière de sécurité sociale apparaissent tout particulièrement dans le domaine financier. Les partenaires sociaux se sont révélés collectivement peu capables de proposer des mesures – difficiles – de baisse des prestations ou d'augmentation des prélèvements obligatoires aux fins de garantir l'équilibre des comptes. L'État a dû pallier ces insuffisances en assumant ces décisions impopulaires (v. Notice 16). Un élément souvent mis en avant dans le cadre de ces débats est celui de la légitimité des partenaires sociaux. En effet, les salariés n'ont été amenés à voter pour désigner leurs représentants que de 1946 à 1967, puis en 1983[7]. Les représentants des salariés sont aujourd'hui désignés par les organisations syndicales ayant l'audience nécessaire au plan national. Des critiques sur la représentativité sont aussi formulées quant aux représentants des employeurs et des travailleurs indépendants.

Par ailleurs, l'équilibre des pouvoirs au sein des CA des organismes du régime général a fortement évolué : depuis 1945, ces derniers ont tour à tour été majoritairement composés de représentants de salariés (de 1945 à 1967, puis de 1983 à 1996), ou à parité entre représentants des salariés et des employeurs (1967-1983). Depuis 1996, ils sont tripartites, l'État nommant directement certains membres *(*v. encadré *supra)*. Par ailleurs, les CA de plusieurs organismes sont

également composés de représentants des associations familiales (CNAF et CAF), des professionnels de santé ou des patients (CNAMTS et CPAM).

Si la démocratie sociale n'a pas garanti la bonne gouvernance financière de la sécurité sociale, tel n'est pas le cas de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire obligatoire : créés à l'initiative des partenaires sociaux par voie de convention collective, gérés de manière strictement paritaire, ils ont témoigné, tout au long de leur histoire, de leur capacité à préserver leur équilibre financier.

Un exemple d'organisation institutionnelle : le régime général

• **Branche maladie-maternité-invalidité-décès** : la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), outre ses fonctions nationales, anime un réseau d'organismes chargés de servir des prestations en nature (prise en charge des soins, remboursement des médicaments) ou en espèces (compensation de la perte de revenu liée à l'inactivité au titre des risques couverts), ainsi que d'assurer une action sanitaire et sociale subsidiaire ou supplémentaire au bénéfice des assurés, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM – niveau départemental).

• **Branche famille** : la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) conduit l'action des caisses d'allocations familiales (CAF – au niveau départemental, le plus souvent), chargées de verser les prestations, aides et allocations prévues par la législation (action en faveur des familles, du logement et des personnes en situation de précarité), ainsi que de proposer une action sociale (cofinancement, avec les collectivités, des équipements destinés aux enfants, par ex. crèches ou centres aérés).

• **Branche vieillesse :** la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et les caisses régionales d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT – niveau régional) sont chargées de liquider les pensions de retraite et de les verser aux bénéficiaires. Elles mènent également une action sociale à leur profit (ex. aides ménagères).

• **Branche accidents du travail-maladies professionnelles :** au niveau national, elle est gérée par une structure particulière au sein de la CNAMTS (commission émanant du conseil et direction particulière) ; au niveau local, les activités de calcul des taux et de prévention des risques professionnels sont pris en charge par les CARSAT.

• **Financement et recouvrement :** l'Agence nationale des organismes de sécurité sociale (ACOSS – caisse nationale des URSSAF) et le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF – niveau régional) ne constituent pas, en droit, une « branche ». Leur rôle est néanmoins essentiel. Les URSSAF recouvrent presque l'intégralité des cotisations et contributions sociales dues par les employeurs et les travailleurs indépendants sur leurs revenus d'activité. Elles interviennent ainsi, depuis le 1er janvier 2011, pour le compte de l'assurance chômage dont elles recouvrent les cotisations. L'ACOSS, outre sa mission de conduite du réseau de recouvrement, pilote le financement et la trésorerie du régime général, jouant ainsi le rôle de « banque ». Elle est également le premier fournisseur de données statistiques sur la masse salariale et l'emploi.

Les pouvoirs des conseils d'administration et de l'État

Au-delà des questions de gouvernance financière, l'histoire de la protection sociale se caractérise par une évolution des pouvoirs respectifs, d'une part, des partenaires sociaux siégeant au sein des CA des organismes et, d'autre part, des autorités compétentes de l'État.

Des pouvoirs différents selon la nature de l'organisme considéré

Là encore, il convient de séparer strictement les régimes de sécurité sociale des autres régimes de protection sociale obligatoire [8]. L'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire ont été créés par les partenaires sociaux, qui disposent donc de toute latitude pour gérer les prestations et poser les conditions nécessaires pour y avoir accès, veiller à l'efficience des organismes, arrêter le niveau de ressources nécessaires.

Tel n'est pas le cas en matière de sécurité sociale. Le CA a certes pour mission de régler par ses délibérations les affaires de l'organisme. Toutefois, nombre des missions exercées par chaque organisme de sécurité sociale, local ou national, relèvent de la compétence exclusive du directeur et non du CA. Chaque réseau d'organismes est conduit ou piloté par une caisse nationale qui exerce des fonctions de contrôle sur les comptes, et plus particulièrement sur les budgets. Les caisses nationales ont également deux compétences propres :
– elles sont consultées sur tout texte de nature législative ou réglementaire relatif à leurs missions ;
– elles peuvent formuler toute proposition utile d'évolution de la réglementation dès lors que celle-ci est conforme au respect de l'équilibre financier (art. L. 200-3 CSS).

Une tutelle variable de l'État

Les administrations compétentes sont chargées d'exercer une tutelle sur les organismes sociaux, qui s'exerce sur les actes et sur les personnes. Ainsi, la tutelle des autorités compétentes de l'État varie entre les institutions, selon la nature de l'acte instituant le régime.

- S'il a été créé par voie de convention collective, l'essentiel des dispositions relève du texte conventionnel, donc d'un accord entre partenaires sociaux, et la loi n'intervient qu'*a minima*, notamment pour préciser le caractère obligatoire et le champ d'application du régime : ainsi de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire obligatoires [9].
- En revanche, les régimes de sécurité sociale ont été créés par la loi. Toutefois, en application de l'article 34 C, celle-ci « détermine les principes fondamentaux » du droit de la sécurité sociale.

Le domaine d'intervention du législateur est donc particulièrement resserré : la plupart des dispositions sont prises par voie réglementaire. Cette distinction est structurante. Alors que les régimes obligatoires de protection sociale sont régis par des textes issus des délibérations entre partenaires sociaux, la législation de sécurité sociale relève largement du champ réglementaire, donc des compétences du gouvernement (art. 37 C). La tutelle dont dispose l'État sur ces régimes est, naturellement, fort différente. Ses pouvoirs vis-à-vis de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire obligatoires sont particulièrement réduits : la tutelle s'exerce principalement sur certains actes, les modifications des conventions régissant ces régimes. En revanche, sur les organismes de sécurité sociale, elle est beaucoup plus importante, portant autant sur les actes (ensemble des délibérations des CA notamment) que sur les personnes (nomination ou participation au processus de nomination du directeur et des agents de direction des caisses).

La modernisation de la tutelle de l'État : les COG

La sécurité sociale apparaît comme un organe précurseur des évolutions que connaissent actuellement les administrations d'État dans le cadre de la nouvelle gestion publique (v. Notices 1 et 3). En effet, les différents régimes de base ont d'ores et déjà largement développé une démarche de performance : depuis 1996, les relations entre les organismes et l'État ont évolué vers la responsabilisation des acteurs et la mise en place d'une démarche partenariale de performance. La tutelle, initialement centrée sur des enjeux de légalité, a évolué vers une recherche de performance de la gestion du service public de la sécurité sociale.

Ainsi, depuis 1996, les caisses nationales négocient avec l'État des conventions d'objectifs et de gestion (COG) comportant, d'une part, les engagements réciproques de l'État et du régime ou de la branche considérée, mesurés au moyen d'indicateurs précis, et, d'autre part, les moyens administratifs découlant des objectifs fixés. Ces COG permettent une programmation pluriannuelle (trois ou quatre ans) de la stratégie et de l'activité du service public, mais aussi de mise en cohérence des actions d'organismes autonomes et de développement de l'efficience des réseaux : la convention élaborée au niveau national est déclinée au plan local en prenant en compte les spécificités des différentes régions, par le biais de contrats passés entre les organismes locaux et la caisse nationale. Enfin, ces conventions garantissent au gestionnaire un cadre clair d'action : le principal engagement de l'État est de nature budgétaire, puisque les budgets de gestion administrative sont établis pour plusieurs années et ne peuvent faire l'objet d'une régula-

tion par l'État. Les COG ont ainsi, bien avant la mise en œuvre de démarches de même nature au sein de l'État, transformé les modalités d'exercice de la tutelle. Elles sont un instrument de modernisation constante du service public de la sécurité sociale : tous les trois ou quatre ans, les gestionnaires des régimes et les autorités de tutelle, dans le cadre de la négociation d'une future convention, sont amenés à identifier les axes de transformation (gestion interne, gestion du risque, en particulier) et les offres de service à développer ou à améliorer au bénéfice de leurs usagers. Ces COG sont donc négociées entre les administrations de tutelle et les organismes : elles ne relèvent pas du champ d'intervention du Parlement.

Une intervention croissante de l'État ?

Dès lors que les régimes conventionnels relèvent presque exclusivement de la compétence des partenaires sociaux, la relation avec l'État ne fait pas l'objet d'évolutions ou de tensions aussi importantes que celles entre l'État et les régimes et branches de la sécurité sociale. Le thème de l'étatisation de la sécurité sociale fait régulièrement débat. Il convient d'en souligner ses enjeux.

L'évolution des missions de la sécurité sociale

Assurance et solidarité : prestations non contributives et solidarité financière inter régimes

Conçue sur le modèle bismarckien – dans lequel l'ouverture des droits est conditionnée par le fait, pour chaque assuré, d'avoir acquitté des cotisations sociales au titre de son activité –, la sécurité sociale française a évolué vers une logique beveridgienne. La contributivité au système n'est désormais plus la condition *sine qua non* pour bénéficier du droit à des prestations. Ainsi, depuis 1945, le système français s'est « beveridgisé » pour offrir des prestations de solidarité aux assurés sociaux, sans considération du fait qu'ils aient ou non contribué au système.

Quelques jalons sur l'universalisation du système français de sécurité sociale et le développement des solidarités financières entre les régimes

1941 et 1956 : création et extension du « minimum vieillesse » offrant aux travailleurs âgés un minimum de revenu lors de leur retraite.
1963 : les déficits techniques de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse des salariés agricoles sont pris en charge par le régime général.
1974 : la loi du 24 décembre relative à la protection sociale commune à tous les Français a confirmé l'existence de dispositifs de compensation bilatéraux, créés dès la fin des années 1950, en instaurant soit une compensation entre régimes de base de sécurité sociale, soit la compensation généralisée entre régimes de salariés et régimes des travailleurs indépendants.
1977 : la loi du 12 juillet reconnaît, à compter du 1er janvier 1978, le droit aux prestations familiales à l'ensemble des résidents sur le territoire français. La branche famille est la seule qui soit pleinement universelle : ses prestations sont destinées à tous les résidents, la branche famille du régime général couvre l'ensemble de la population, sans considération de l'activité professionnelle de chacun.
1985 : la LF pour 1986 crée un mécanisme de compensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse de salariés.
1999 : la loi du 27 juillet crée la couverture maladie universelle (CMU).

Outre ce développement des prestations non contributives, il a fallu pallier l'échec de la création, en 1945, d'un régime unique (le régime général) regroupant l'ensemble des assurés sociaux sans considération de leur type d'activité, qui aurait ainsi abouti à une socialisation universelle ou générale des risques sociaux pris en charge. Le maintien de régimes socioprofessionnels a nécessité de trouver des solutions à leurs déséquilibres financiers : nombre d'entre eux présentent, de manière structurelle, des dépenses supérieures à leurs recettes [10]. Ces mécanismes d'équilibrage, divers, prennent la forme de compensations, de transferts, de prise en charge des déficits, pour des montants importants : les seuls transferts reçus par les régimes de base ont représenté près de 30 Mds € en 2014, soit environ 7 % des produits. Les compensations entre régimes s'élevaient à 9,3 Mds € en 2014. Il s'agit parfois d'une part substantielle des ressources de ces régimes (environ 90 % pour le régime des mines). Ainsi, l'unité – non institutionnelle mais financière – de la sécurité sociale est assurée – peu ou prou – par des mécanismes complexes de solidarité, permettant de surmonter l'existence de régimes socioprofessionnels distincts [11].

La sécurité sociale, gestionnaire de politiques publiques pour le compte de l'État

Certaines politiques publiques financées par l'État ou les collectivités sont mises en œuvre par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et leurs organismes : les pouvoirs publics reconnaissent ainsi le rôle des organismes sociaux et leur capacité à toucher le public le plus large. Ces missions pour compte de tiers donnent lieu à des compensations, la sécurité sociale n'ayant pas, en théorie, à assumer les charges financières et de gestion en résultant.

- La sécurité sociale sert des prestations de solidarité telles que l'allocation adulte handicapé (AAH) ou certaines aides au logement pour le compte de l'État, ou encore le revenu de solidarité active (RSA) – qui a succédé au 1er juin 2009 au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API) – pour le compte de l'État et des départements.
- De plus, depuis les années 1990, elle esr un des acteurs principaux de la politique de l'emploi. Afin d'encourager l'embauche d'actifs à bas ou moyen salaires ou de dynamiser certains secteurs d'activités, les cotisations ont été allégées : on dénombre 105 dispositifs de ce type au début de l'année 2015, pour un enjeu financier global estimé à 34,9 Mds €. Ces « niches sociales », en ce qu'elles reflètent une décision de l'État et non des régimes, donnent lieu, le cas échéant, à des compensations prenant des formes variées. Leur neutralité financière pour la sécurité sociale est fréquemment interrogée par les partenaires sociaux.

Le renforcement du contrôle de l'État

L'analyse historique amène à constater que le contrôle de l'État sur les finances sociales s'est accru depuis 1996, conduisant certains acteurs sociaux à stigmatiser l'« étatisation » de la protection sociale – analyse qui doit être relativisée. Le contrôle de l'État tant sur le régime d'assurance chômage que sur les régimes de retraite complémentaire ne paraît pas avoir évolué de manière significative : ceux-ci demeurent pleinement autonomes en ce qui concerne leur législation, leurs modalités de gestion et de financement. De plus, s'agissant de la sécurité sociale, le renforcement du rôle de l'État apparaît légitime compte tenu des montants en cause et du poids des finances sociales dans l'économie. La sécurité sociale représente en effet plus d'un cinquième de la richesse nationale. L'État ne peut se passer d'un moyen privilégié de conduite des politiques publiques, comme il ne peut ignorer des masses financières très largement supérieures à son propre budget, que certains considèrent désormais comme un « budget de transferts » [12].

De plus, l'environnement a évolué. Dans le cadre du PSC (v. Notice 4), il revient à chaque État membre de l'UEM de s'engager sur la maîtrise de la dette et des déficits publics. Le poids des finances sociales combiné à l'ampleur des dérapages financiers justifie donc une attention accrue des pouvoirs publics à l'évolution des soldes sociaux.

Le pilotage financier de la protection sociale obligatoire

Dans quelle mesure les régimes de protection sociale obligatoire peuvent-ils être, dans le respect de leur autonomie, plus étroitement associés à cette démarche de maîtrise des comptes publics ?

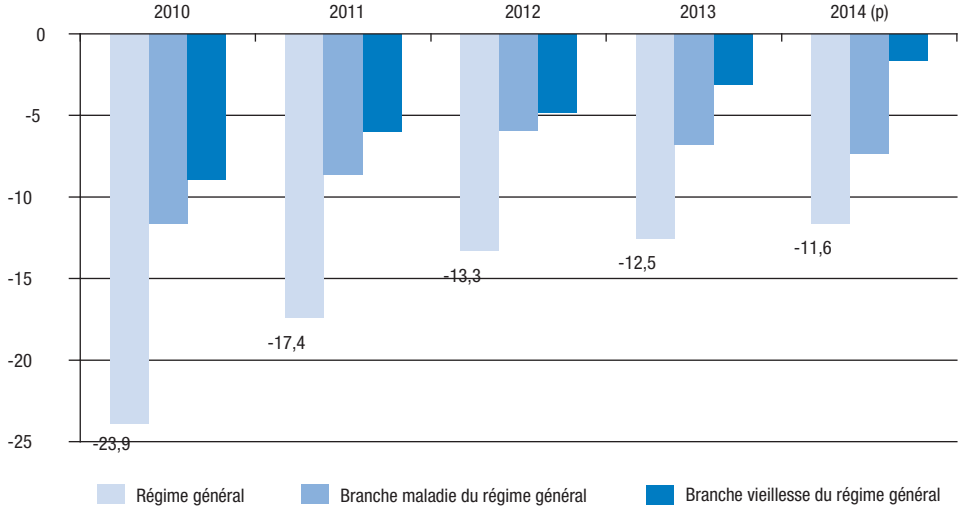
Spécificités de l'équilibre financier des régimes sociaux

Dépenses et recettes sociales : des natures et facteurs d'évolution spécifiques

Les dépenses sociales sont, au plan économique, des dépenses d'intervention. Elles constituent néanmoins un droit, reconnu par la Constitution et la législation : chaque assuré social dispose d'un droit à prestations. Celui-ci est certes susceptible d'évoluer au fil du temps : les assurés ne possèdent pas une créance sur les régimes de sécurité sociale. Cette spécificité des dépenses amène à écarter toute velléité de régulation comptable ou budgétaire : il ne serait pas concevable d'interrompre le service des prestations (remboursements de soins, pensions de retraite). Si l'encadrement des dépenses est nécessaire, leur plafonnement dans des crédits limitatifs paraît devoir être écarté.

De plus, les facteurs d'évolution de ces dépenses relèvent d'une logique de moyen voire de long terme : leur évolution reflète les besoins sanitaires et sociaux de la population (effets du vieillissement, coût du progrès médical…) et le coût des facteurs de production. Le pilotage des dépenses sociales est d'autant plus délicat qu'elles constituent un facteur de dynamisme économique important : le secteur de la santé est ainsi le principal secteur d'emploi privé en France, devant celui de la construction (BTP). Réguler la dépense conduit donc à encadrer l'activité du secteur et les revenus de l'industrie pharmaceutique, des établissements de santé, des professionnels de santé et des autres employés du secteur. Le graphique suivant souligne cette dynamique des dépenses en ce qui concerne l'assurance maladie et l'assurance vieillesse : le poids financier de ces deux branches a un effet sur la situation financière du régime général. Leurs déficits expliquent une grande part du développement de la « dette sociale » au premier chef dans les années 1990 et 2000. Le graphique souligne néanmoins l'impact des réformes conduites.

Soldes du régime général et des branches maladie et vieillesse entre 2010 et 2014



Source : rapport de la CCSS de septembre 2014 (2014 fait l'objet de prévisions).

Par ailleurs, les recettes sociales se caractérisent par leur très grande sensibilité à l'évolution de la conjoncture économique, car elles reposent essentiellement sur la masse salariale ou sur les revenus de l'activité professionnelle : une évolution du niveau d'emploi ou des salaires à court terme a un effet direct sur ces recettes.

Cette opposition entre les facteurs d'évolution des recettes et des dépenses sociales est souvent décrite par les économistes par l'effet ciseaux. Une diminution de la croissance économique entraîne une baisse rapide des recettes, alors même que les dépenses évoluent toujours, compte tenu de déterminants de long terme. Ce « décrochage » explique en partie les déficits sociaux croissants des deux dernières décennies.

Quel respect de l'autonomie financière de la protection sociale ?

L'évolution des missions prises en charge par les organismes sociaux depuis 1945 a entraîné la multiplication des relations financières entre finances sociales, finances de l'État et finances locales.

Le choix d'une gestion en dehors de l'État par les partenaires sociaux nécessite l'adoption de règles du jeu. Pour que les différents acteurs des finances publiques soient responsables de l'équilibre financier du secteur, leur périmètre d'intervention doit être strictement délimité. Ainsi, en matière de sécurité sociale, la frontière entre assurance et solidarité est souvent considérée par les acteurs et analystes comme structurante : les régimes obligatoires de base ne devraient prendre en charge que des dépenses de nature assurantielle, la solidarité nationale devant être assurée par l'État. Ce débat apparaît aujourd'hui daté, cette frontière s'est révélée particulièrement difficile à tracer (v. aussi Notice 19). Plutôt que de se focaliser sur ces questions, il apparaît plus légitime de s'interroger sur les moyens de garantir – en pratique – l'autonomie financière des régimes sociaux en leur assurant des financements stables.

À un niveau de dépenses déterminé doit correspondre un niveau de recettes assuré. Si les régimes obligatoires de retraite complémentaire et d'assurance chômage disposent de moyens de piloter leur niveau de cotisations et de dépenses, tel n'est pas le cas en matière de sécurité sociale. Il convient donc de garantir à ces régimes des ressources stables, notamment pour les missions exercées pour le compte des tiers (exonérations et allègements de cotisations sociales dans le cadre de la politique de l'emploi souhaitée par l'État notamment). La préservation de l'autonomie financière de la sécurité sociale, si elle a connu, depuis 1994, des avancées fortes, confortées par la loi organique du 2 août 2005 relative aux LFSS, doit constituer une préoccupation permanente. En effet, la stabilité des recettes est une des règles susceptibles de permettre un pilotage harmonieux et efficient de l'ensemble des finances publiques. Une telle approche plaide pour une approche différenciée des différents secteurs des finances publiques et, par là même, contre les volontés de « fusionner » les différents secteurs dans une loi financière unique.

Fonds de financement, CADES et FRR

La question de la gouvernance de la protection sociale obligatoire française, système « en mosaïque », doit être analysée au regard de sa diversité institutionnelle. Ainsi, quel peut être l'effet des engagements de maîtrise des dépenses inscrits en LFSS ou dans le cadre des engagements de la France au titre du PSC, dès lors que les acteurs sont multiples et autonomes ?

Or, les dernières décennies ont été marquées par une complexification du paysage institutionnel des finances sociales. On constate dans l'analyse, outre le maintien de régimes divers, la création de structures particulières : les fonds de financement, au cours des années 1990. Ils prennent des formes juridiques diverses : section comptable distincte gérée par une caisse nationale ou un établissement public, organisme autonome doté de la personnalité morale…

La création d'un fonds correspond à la volonté politique d'isoler des dépenses spécifiques, afin de mettre en valeur certaines actions : prise en charge des prestations de solidarité au titre de l'assurance vieillesse par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), action de régulation de la démographie médicale et de développement de pratiques efficientes par le Fonds d'amélio-

ration de la qualité des soins de ville… Leur création a également pour objet de faciliter leur contrôle et leur gestion.

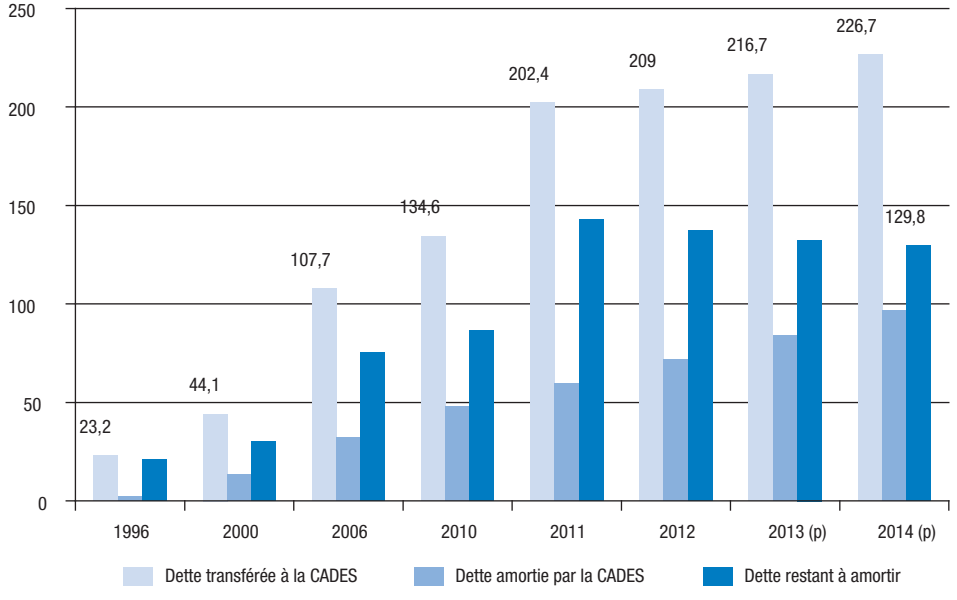
S'ils sont considérés parfois comme une source de débudgétisation, ces fonds permettent d'atteindre plusieurs objectifs :

– au plan politique ou symbolique, affichage de la prise en compte de certains besoins ;
– au plan financier, isolement des ressources affectées à ces actions et possibilité de financements conjoints par les différents régimes et/ ou l'État ;
– au plan de la gestion, spécialisation de certaines fonctions.

Mais s'ils répondent à des besoins institutionnels et politiques, ces fonds posent des difficultés de gouvernance. Ainsi, en 2014, le déficit prévisionnel du FSV s'élevait à 3,6 Mds €… Les fonds peuvent ainsi permettre de rendre moins apparents certains déficits sociaux, en empêchant une approche consolidée de l'état des comptes.

Outre le développement des fonds de financement, des organismes financiers *sui generis* ont été institués. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), créé en 2001, avait pour fonction de gérer des actifs (produits de privatisations, recettes diverses) dans la perspective du « choc démographique » évalué à l'horizon 2020, les sommes placées ayant vocation à financer les déficits futurs des régimes d'assurance vieillesse. Cette approche a néanmoins évolué fortement en 2011 [13]. Par ailleurs, la dette fait l'objet d'une gestion séparée par la CADES, laquelle à de nombreuses vertus pédagogiques : elle permet à chaque contribuable d'identifier le coût de la dette (la CADES étant financée par une contribution spécifique, la CRDS) et d'indiquer l'horizon auquel la dette serait pleinement remboursée. Cependant la CADES a été amenée à amortir des montants de plus en plus importants, compte tenu des dérapages financiers constatés depuis les années 1990. Le graphique ci-après présente les reprises successives de dette par la CADES en les rapprochant des niveaux de dette amortie et de la dette demeurant à amortir.

Montants transférés à la CADES entre 1996 et 2014



Source : LFSS pour 2014.

En 2014, plus de 129 Mds € demeuraient à amortir par la CADES, ce qui correspond à plus de 70 % des dépenses inscrites dans l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM, v. Notice 19) la même année. Le transfert de dette est assuré par la loi : depuis la loi organique du 2 août 2005 et afin de limiter les transferts de dette entre les générations, il est prévu que tout transfert doit être accompagné de recettes affectées à la CADES. Le niveau de la dette sociale a néanmoins conduit à prolonger la « durée de vie » de la caisse de plus de quatre ans. Ainsi, en 2014, elle devait exercer ses fonctions d'amortissement jusqu'en 2025.

Des enjeux considérables

L'amélioration de la gouvernance financière de la protection sociale obligatoire apparaît aujourd'hui comme une priorité. Si les dernières années ont vu le développement de déficits très importants, la contribution des déficits sociaux aux déficits publics doit cependant être relativisée : cette dette sociale représente environ 10 % de la dette publique consolidée. Si elle apparaît insoutenable aujourd'hui, c'est aussi parce que les autres secteurs des finances publiques, et en premier lieu l'État, n'ont pas su maîtriser leur équilibre financier.

Toutefois, la dette actuelle doit être analysée compte tenu des facteurs connus de croissance des dépenses à moyen et long termes. Dans le domaine des retraites, compte tenu de la perspective du *papy boom*, le besoin de financement des régimes de retraite est évalué à 60 Mds € à l'horizon 2060. En effet, alors qu'en 2010 on dénombrait 2,1 cotisants pour 1 retraité, ce rapport – fondamental pour un système par répartition, où les cotisations des actifs financent les pensions des retraités – passerait à 1,5 cotisant pour 1 retraité en 2060[14]. Le vieillissement de la population aura un effet sur les dépenses de santé et le niveau des recettes des régimes, du fait d'une réduction de la part de la population active. En matière d'assurance maladie, au-delà de dérapages réguliers ces dernières années, les dépenses sont susceptibles de croître compte tenu notamment du coût du progrès médical. Des raisonnements similaires peuvent être développés pour la politique familiale ou la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Et de nouveaux champs sont ouverts, à l'instar du risque de dépendance.

En raison de ces évolutions, la gouvernance financière des régimes sociaux doit être perfectionnée et renforcée, dans le respect de l'autonomie et des spécificités des régimes. Plusieurs éléments semblent devoir être mis en avant. En premier lieu, le recours à la dette devrait être proscrit en matière sociale : celle-ci revient à faire financer les dépenses courantes des générations actuelles par les générations futures. La dette remet en cause le principe de solidarité intergénérationnelle, au fondement du système de socialisation des risques de l'existence (comme l'illustre notamment le choix du système de retraite par répartition, et non par capitalisation).

Ensuite, les règles de gouvernance peuvent être perfectionnées pour garantir le pilotage global des finances sociales. La distinction des missions de gestion, assurées par les caisses et les partenaires sociaux, du pilotage financier global confié, après la création des LFSS, à l'État et notamment au Parlement, a constitué une clarification nécessaire. Elle a été prolongée par le développement d'organes autonomes chargés d'expertiser les politiques et de proposer certaines évolutions, tels que le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), le Haut Conseil de la famille (HCF) et le récent Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS) créé en 2012. De plus, l'institution en 2004 du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, chargé d'alerter le gouvernement, le Parlement, les organismes de sécurité sociale et le public des risques de dépassement de l'ONDAM, illustre une recherche de gouvernance partagée entre État et partenaires sociaux. Ces évolutions, sans remettre en cause l'économie du système, permettent, dans le respect du partage retenu en 1945, de préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, et d'établir des diagnostics partagés sur l'état du système de protection contre les risques, pour envisager ses évolutions.

• • • Cette créativité institutionnelle témoigne d'un élément essentiel : la recherche d'une gouvernance optimale des régimes de protection sociale obligatoire est un effort constant. Elle doit :
– préserver l'autonomie des régimes sociaux, la spécificité de leurs recettes et de leurs dépenses ;
– répondre aux défis posés par des relations financières de plus en plus imbriquées entre les différents secteurs des dépenses (finances sociales, finances de l'État et finances locales) ;
– passer nécessairement par une identification claire des responsabilités de chacun.
À cet égard, une piste devrait être plus clairement analysée : celle qui consisterait à fixer des objectifs financiers clairs aux responsables des finances sociales. En effet, en dépit des avancées réalisées en matière de suivi des finances publiques par le PSC et le contenu rénové des LFSS, chaque régime ne se voit pas assigner aujourd'hui d'objectifs précis en matière de maîtrise des dépenses [15]. La responsabilisation des acteurs apparaît comme le moyen principal pour une meilleure maîtrise des finances sociales et pour dépasser les débats obsolètes sur l'étatisation des régimes de sécurité sociale ou la faiblesse de l'action des partenaires sociaux.
La maîtrise des finances sociales est un impératif actuel et futur. Loin de toute polémique, la garantie de l'autonomie financière des régimes sociaux et l'évolution consensuelle de leurs modalités de gouvernance – dans le respect des compétences dévolues à l'État et aux partenaires sociaux – constituent les préalables indispensables pour garantir la pérennité d'un système servant un objectif ambitieux, voire utopique : libérer chacun de l'« incertitude du lendemain » (Pierre Laroque).

Benjamin Ferras

Bibliographie

Les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale, de la Cour des comptes et les actualités sont présentés sur les sites : www.sante.gouv.fr, www.ccomptes.fr et www.securite-sociale.fr.

Deux revues proposent régulièrement des articles en matière de finances sociales : *Droit social* (Dalloz) et la *Revue française de finances publiques* (LGDJ).

Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, 1990, trad. fr. PUF, 1999.

Michel Laroque, *Contribution à l'histoire financière de la sécurité sociale*, La Documentation française, 1999 ; *Id.* (dir.), *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes. Tome VI : 1981-2005*, La Documentation française, 2005 (v. notamment la contribution de J.-L. Rey).

Notes

1. DREES, *Les comptes de la protection sociale en 2012*, coll. « Études et statistiques », juillet 2014.

2. V. également M. de Montalembert (dir.), *La protection sociale en France*, 6e éd., coll. « Les Notices », La Documentation française, 2013.

3. Il y a, en 2014, 33 régimes obligatoires de base ou fonds assurant le financement de prestations spécifiques. 7 d'entre eux sont fermés et n'accueillent plus de nouveaux assurés ou cotisants (*cf.* annexe triennale au PLFSS 2015).

4. Du nom de son instigateur, le Chancelier Bismarck qui, en établissant, à la fin du XIXe siècle, une législation progressiste dans le domaine social, entendait neutraliser les revendications ouvrières et limiter la progression des thèses socialistes.

5. *Cf.* CE, 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et protection »*.

6. L'application par le gouvernement travailliste des préconisations du rapport de Lord Beveridge, remis en 1942, conduira dans l'immédiat après-guerre à la mise en place de l'État-providence (*Welfare State*) au Royaume-Uni.

7. Ce n'est toutefois pas le cas pour nombre de régimes spéciaux, les régimes agricoles et celui des travailleurs indépendants : le principe d'élection y est la règle, ce qui y renforce la légitimité des partenaires sociaux.

8. Le modèle retenu dans les développements qui suivent est celui des organismes du régime général, les plus nombreux, gérant les masses financières les plus importantes et assurant la couverture de la majorité de la population contre les risques sociaux. Les pouvoirs des partenaires sociaux et des autorités de tutelle sont néanmoins variables selon les types d'organismes (modifications introduites, pour la branche maladie, par la loi du 13 août 2004) et, surtout, la nature des régimes : le régime agricole relève ainsi d'une organisation spécifique et d'une tutelle partagée entre les ministères chargés de l'Agriculture et de la sécurité sociale. Pour une approche plus détaillée, *cf.* J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, 17e éd., coll. « Mémentos », Dalloz, 2011.

9. Les interventions de l'État et des régimes obligatoires de protection sociale sont néanmoins étroitement liées. Ainsi, les réformes des retraites ont des effets directs sur les régimes complémentaires. De même, les interventions en matière d'assurance chômage et de couverture complémentaire santé se concrétisent tant dans des accords nationaux interprofessionnels que dans des lois et règlements.

10. Ces déséquilibres s'expliquent, d'une part, par le développement des prestations servies, et notamment par leur alignement sur celles servies par le régime général et, d'autre part, du fait d'un rapport démographique structurellement défavorable (dégradation du nombre de cotisants aux régimes par rapport aux bénéficiaires de prestations).

11. On notera à ce titre le poids important que représente l'intégration financière du régime d'assurance maladie des travailleurs indépendants dans le régime général.

12. *Cf.* Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* (publication annuelle).

13. Les actifs s'élevaient à 36,2 Mds € fin 2010. Toutefois, en juin 2010, les missions du FRR ont été profondément modifiées : le gouvernement annonçant qu'il entendait « utiliser les ressources du FRR, pour financer l'intégralité des déficits du régime général et du FSV pendant la période de montée en charge de la réforme des retraites ». Ainsi, la LFSS pour 2011 a prévu que le FRR verserait annuellement, dès 2011 et jusqu'en 2024, un montant de 2,1 Mds € à la CADES, qui recevra, en outre, les dotations publiques attribuées précédemment au FRR.

14. Chiffres extraits du « scénario médian » du Conseil d'orientation des retraites. *Cf.* COR, *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, 12e rapport (données consolidées à mars 2013), La Documentation française, 2013.

15. Le champ des ASSO (administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale, dénomination utilisée dans le cadre du PSC) et et celui des LFSS sont distincts, les objectifs assignés dans le cadre du PSC et en LFSS différents, et ne peuvent être directement recoupés ou articulés par les acteurs.

Notice 19

Le pilotage de l'équilibre financier de la sécurité sociale par les LFSS

Créées par la loi constitutionnelle du 22 février 1996, les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) « déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » (article 34 de la Constitution). Une loi organique du 2 août 2005 (LOLFSS) a remplacé celle du 22 juillet 1996 et rénové de manière substantielle le contenu et le cadre de discussion parlementaire des LFSS, sur le modèle de la LOLF (v. Notice 3). La LOLFSS a ainsi développé le champ et l'impact des lois de financement, au service d'un pilotage renforcé de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Les LFSS constituent une catégorie *sui generis* de lois financières. Si elles présentent de nombreuses similitudes avec les lois de finances (v. Notice 6), notamment en termes de procédure, elles ne constituent pas pour autant des lois budgétaires au sens strict : elles n'autorisent pas le prélèvement des recettes sociales, ni ne limitent strictement les dépenses des organismes de sécurité sociale [1]. Souvent critiquées pour leur faible normativité ou le non-respect des objectifs qu'elles assignent, elles sont néanmoins un outil original de pilotage de l'équilibre financier de la sécurité sociale, dans le respect de son autonomie (v. Notice 18).

Ainsi les LFSS permettent, depuis 1996, le contrôle de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Si l'on peut souligner leurs limites, elle sont liées notamment à la nature même des dépenses sociales qui ne peuvent être contraintes dans un cadre limitatif : il n'est pas envisageable, en cours d'année, de diminuer la prise en charge des soins ou d'abaisser le niveau des pensions de retraite. Le pilotage des prestations sociales s'inscrit nécessairement dans un cadre pluriannuel. Les LFSS constituent néanmoins un triple acquis :

– en termes de débat public tout d'abord : l'examen des LFSS permet chaque année d'apprécier l'équilibre ou le déséquilibre financier de la sécurité sociale et, le cas échéant, d'adopter des mesures correctrices ou de régulation ;

– politique, ensuite : le Parlement est directement chargé du pilotage des finances de la sécurité sociale ;

– procédural enfin : les LFSS s'inscrivent dans le cadre posé par les lois de programmation des finances publiques et, en lien avec les lois de finances, permettent d'appréhender la situation des comptes publics dans leur ensemble.

L'outil des LFSS est le reflet des singularités des finances sociales : il permet d'apprécier les modalités spécifiques de contrôle financier s'y rattachant. Toutefois, elles couvrent uniquement la sécurité sociale. Les montants financiers ainsi encadrés représentent néanmoins près de 64 % des dépenses de protection sociale [2], soit plus de 470 Mds d'euros en 2015.

Contenu des LFSS : comment appréhender l'équilibre financier de la sécurité sociale ?

Le champ des LFSS est strictement délimité par la Constitution : elles ne portent que sur la sécurité sociale. Elles ne permettent donc pas d'apprécier, d'une part, l'équilibre financier de tous les régimes obligatoires de protection sociale (en sont notamment exclus l'assurance chômage et les régimes complémentaires d'assurance vieillesse) ni, d'autre part, les dépenses d'aide sociale de l'État ou des collectivités. Ce champ restreint est le reflet de la volonté du législateur

organique de respecter la gouvernance spécifique des autres secteurs de la protection sociale : gestion exclusive par les partenaires sociaux ou par les collectivités.

La LOLFSS a précisé et élargi en 2005 le champ des LFSS en affirmant mieux leur caractère universel. Les LFSS décrivent désormais les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale [3]. Elles présentent de manière distincte les montants relatifs au régime général, compte tenu de son poids financier, et rendent compte de l'équilibre financier des fonds de financement dotés de la personnalité morale, qui financent certaines prestations servies par les régimes de sécurité sociale [4], ainsi que de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES, instituée en 1996), au travers du vote d'un objectif annuel d'amortissement de la dette sociale.

La structure d'une LFSS

Les LFSS n'ont pas vocation à déterminer un équilibre budgétaire strict, à l'instar des LF qui, dans leur article d'équilibre, rapprochent recettes et dépenses de l'État de manière à ce qu'elles soient équivalentes (grâce au recours, le cas échéant, à l'emprunt), mais définissent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale : la jurisprudence du Conseil constitutionnel (v. *infra*) a ainsi reconnu la possibilité d'un déséquilibre financier de la sécurité sociale. Structurées par les notions de branche et d'agrégats de recettes et de dépenses, elles sont également divisées, depuis la LOLFSS, en quatre parties.

• La notion de branche de sécurité sociale correspond, en LFSS, au regroupement comptable d'un ensemble homogène de prestations couvrant un risque social et financées par des ressources propres. Elles sont au nombre de quatre : maladie (qui intègre également les dépenses des risques invalidité, décès et maternité) ; accidents du travail et maladies professionnelles ; famille ; vieillesse.

Pour chaque branche, les LFSS fixent des objectifs de dépenses, compte tenu des prévisions de recettes. Ces dernières font également l'objet d'une présentation par catégories dans un état annexé. Le rapprochement des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses par branche dans des tableaux d'équilibre constitue une innovation de la LOLFSS, directement inspiré de la procédure retenue par les LF *via* l'article d'équilibre, qui permet au Parlement d'avoir une vision précise du solde de chaque branche donc de l'équilibre ou du déséquilibre financier propre à chaque risque de protection sociale. Par ailleurs, un objectif de dépenses particulier, l'ONDAM, retrace l'ensemble des dépenses de santé remboursées par la sécurité sociale : couvrant à ce titre des dépenses relevant de plusieurs régimes et de deux branches, il s'agit d'un outil de pilotage spécifique de la politique de santé.

• Jusqu'en 2005, l'ONDAM était décliné par le Gouvernement, après son adoption par le Parlement, en plusieurs enveloppes correspondant à des compartiments de l'offre de soins (médecine de ville, hôpitaux publics et privés…). Depuis 2006, sous l'empire de la LOLFSS, il est présenté en sous-objectifs qui peuvent être modifiés par le Parlement (possibilité de virements entre sous-objectifs, dans le respect du montant global alloué à l'ONDAM).

L'ONDAM comporte ainsi sept sous-objectifs :

– dépenses de soins de ville ;
– dépenses relatives aux établissements de santé tarifés à l'activité ;
– autres dépenses relatives aux établissements de santé ;
– dépenses relatives aux autres modes de prise en charge ;
– contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées ;
– contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées, ces deux dernières contributions constituant l'ONDAM médico-social ;
– dépenses du fonds d'intervention régional confiées aux agences régionales de santé [5].

• La LOLFSS a structuré les LFSS en quatre parties devant être votées chacune successivement. Elles regroupent donc en un texte unique ce qui est séparé pour les lois de finances (LFI, LFR et LR) :

– l'approbation des comptes du dernier exercice clos (1ère partie) ;

– la rectification des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour l'année en cours (2e partie) ;

– la détermination des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre pour l'année à venir (3e partie) ;

– la fixation des objectifs de dépenses pour l'année à venir (4e partie).

Le Parlement dispose d'une approche globale sur trois années des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. De plus, la LOLFSS a pris en compte la programmation pluriannuelle des finances publiques : dès lors que la France s'engage vis-à-vis de l'UE sur des hypothèses de déficit et de dette pour l'ensemble des administrations publiques, il est nécessaire de présenter la contribution de la sécurité sociale à l'atteinte des objectifs globaux. La LFSS présente ainsi, dans une annexe soumise au vote du Parlement, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses sur quatre ans. En combinant la structuration en quatre parties des LFSS et cette annexe présentant une projection quadriennale, le Parlement vote donc les soldes des régimes de sécurité sociale et de leurs fonds de financement sur six années [6]. La LFSS s'inscrit également dans le cadre défini par les lois de programmation spécifiques créées à cette fin par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Chaque LFSS, comme chaque LF, s'inscrit dans le cadre de la programmation globale des finances publiques. Les LF, par une présentation pluriannuelle de l'équilibre financier, se sont directement inscrites dans le cadre arrêté au niveau européen. Elles ont par ailleurs devancé la démarche de pilotage pluriannuel mis en œuvre dans le cadre des LPFP.

La LOLFSS a étendu de manière très substantielle le champ du contrôle parlementaire sur la sécurité sociale. Compte tenu de la nature particulière des dépenses de sécurité sociale et, notamment, de l'impossibilité de les encadrer ainsi que la difficulté de proposer des mesures de régulation ayant un effet financier immédiat, la LOLFSS permet réellement à la représentation nationale de se prononcer sur les conditions générales de l'équilibre financier *via* une approche pluriannuelle.

La protection du domaine réservé des LFSS

L'existence d'une catégorie particulière de lois relatives au financement de la sécurité sociale nécessite d'en protéger le domaine réservé.

Les dispositions devant figurer en LFSS

La LFSS a une compétence exclusive pour déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Les dispositions qui en sont le support (prévisions de recettes, objectifs de dépenses, tableaux d'équilibre…) ne peuvent donc être modifiées que par une autre LFSS. Le Conseil constitutionnel a précisé que cette limitation du droit d'initiative financière du Parlement et du Gouvernement « a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la LFSS de l'année, modifiée le cas échéant par des LFSS rectificatives, ne soient compromises par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des LFSS » [7].

La LOLFSS a renforcé l'autonomie financière de la sécurité sociale et le monopole des LFSS en leur confiant deux nouvelles compétences exclusives. Tout d'abord, l'affectation à un tiers des recettes des régimes obligatoires de base et des fonds de financement de la sécurité sociale ne peut résulter que d'une disposition d'une LFSS. Ensuite, par un monopole aux LFSS en ce qui concerne la dérogation au principe de compensation des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions sociales. Il s'agit ainsi d'éviter des dégradations de la situation financière de la sécurité sociale non évaluées en LFSS. Dans le même sens, par une circulaire de 2010 confirmée en 2013, le Premier ministre a affirmé le monopole de la LFSS pour toute mesure gouvernementale affectant les recettes de la sécurité sociale.

La censure des cavaliers sociaux

Le domaine des LFSS est clairement défini par la loi organique. Toute disposition qui ne peut pas s'y rattacher ne doit pas figurer en LFSS : il s'agirait d'un « cavalier social », censuré par le Conseil constitutionnel. Cela vise à empêcher que les conditions particulières d'examen du texte, notamment les stricts délais encadrant le débat, aient pour conséquence de limiter le pouvoir de délibération des assemblées parlementaires sur des dispositions diverses n'ayant pas de lien direct avec le financement de la sécurité sociale : la LFSS ne doit pas se transformer en texte portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) ou en loi de santé publique. Le débat doit rester centré sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Constituent des cavaliers sociaux des dispositions qui soit ne concernent pas des régimes et organismes relevant du champ des LFSS, soit ont un « effet trop indirect » (déc. n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005) sur leurs recettes et dépenses, soit n'améliorent pas le contrôle parlementaire sur le financement de la sécurité sociale. La LOLFSS a cependant prévu un nouveau critère de recevabilité, au-delà du strict impact financier appréhendé désormais dans une perspective pluriannuelle, qui permet d'élargir le champ du débat parlementaire : peuvent aussi figurer en LFSS des dispositions modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base, ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes, à condition toutefois qu'elles aient pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

L'articulation avec la loi de finances

En raison des interactions financières multiples entre État et sécurité sociale, les deux lois financières prévues par la Constitution sont intrinsèquement liées.

La cohérence des lois financières

LF et LFSS ont des objets connexes : elles permettent au Parlement, chaque année, de se prononcer sur un ensemble de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires. Elles sont donc élaborées toutes les deux sur la base des mêmes hypothèses et prévisions macroéconomiques, conformément à la programmation pluriannuelle des finances publiques.

La coordination nécessaire à la cohérence entre ces deux lois est primordiale. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé (déc. n° 97-395 DC du 30 décembre 1997) que les documents annexés au PLF, notamment le rapport économique, social et financier, doivent mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen de ce projet, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant en LFSS. Il a également rappelé (déc. n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000) la nécessité de tenir compte, en LFSS, de l'ensemble des données ayant une incidence sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la sécurité sociale.

Le budget de l'État et le financement de la sécurité sociale

La LF comporte un certain nombre de dispositions concernant directement le financement de la sécurité sociale. L'ensemble des relations financières entre État et protection sociale est retracé dans une annexe budgétaire d'information ou « jaune » (v. Notice 6).

Dans son article 1er, la LF autorise globalement la perception des impositions de toutes natures, y compris celles affectées à la sécurité sociale (CSG et CRDS en particulier). Si la LFSS récapitule les prévisions de recettes de la sécurité sociale, elle ne les autorise donc pas. En particulier, le recouvrement des cotisations sociales ne nécessite pas d'autorisation annuelle.

Les relations financières entre État et sécurité sociale correspondent à des montants élevés, de l'ordre de 35 Mds € en 2015. Nombre de crédits votés en LF figurent également en recettes de la LFSS :

– subventions d'équilibre versées à plusieurs régimes de sécurité sociale structurellement déficitaires ;
– compensation d'exonérations de cotisations sociales ;

– prise en charge de certaines cotisations et prestations par l'État.

Par ailleurs, en tant qu'employeur, l'État verse des cotisations, qui correspondent à la fois à des crédits budgétaires en LF et à des recettes en LFSS. Enfin, il gère directement le régime de retraite de ses fonctionnaires, retracé au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions » : ses recettes comme ses dépenses sont retranscrites en LFSS, car il s'agit aussi d'un régime de sécurité sociale.

Du PLFSS à la loi promulguée : comment déterminer l'équilibre financier de la sécurité sociale ?

La préparation du PLFSS

Chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) est élaboré dans le cadre d'un calendrier rigoureux, qui résulte tant de la disponibilité des informations comptables et statistiques que des règles prévues par la LOLFSS. La préparation des PLFSS est assurée, sous l'autorité du Premier ministre, par les ministres chargés des Comptes publics et de la sécurité sociale. Les politiques de sécurité sociale, dans leurs dimensions de gestion, de financement et de réglementation, relèvent de la direction de la sécurité sociale (DSS), qui agit en étroite concertation avec les régimes, branches et organismes de sécurité sociale. La création des LFSS s'est accompagnée du développement du rôle de cette administration centrale spécifique, qui assure la coordination des travaux de préparation de chaque LFSS, notamment en centralisant les propositions d'autres ministères (Économie, Agriculture…). Les arbitrages nécessaires pour garantir la coordination de la LFSS avec la LF sont facilités par le fait que le ministre chargé des comptes publics prépare à la fois le PLF et le PLFSS.

La Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)

La CCSS, créée en 1979, joue aujourd'hui un rôle déterminant en ce qui concerne la production de données statistiques et comptables fiables et agrégées pour la sécurité sociale. En effet, à la différence de l'État, qui dispose de procédures comptables centralisées, les données relatives aux recettes et aux dépenses des régimes de sécurité sociale sont assurées par la consolidation, par chaque caisse nationale, des éléments transmis par les organismes de base de son réseau. La CCSS établit les comptes de la sécurité sociale dans deux rapports annuels :

– le premier, au printemps, présente les comptes du dernier exercice clos du régime général, ainsi que les prévisions rectifiées relatives à l'exercice en cours ;

– le second, en septembre, présente les comptes clos pour tous les régimes, rectifie les comptes pour l'année en cours et établit des prévisions pour l'année à venir : c'est sur la base de ce second rapport que sont élaborés les agrégats présentés en LFSS.

Instance spécifique présidée par les ministres chargés de la sécurité sociale, dont les moyens administratifs sont fournis par la DSS, la CCSS comprend des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des régimes de sécurité sociale et des professions de santé, ainsi que des personnalités qualifiées. Elle dispose d'un secrétaire général indépendant, magistrat de la Cour des comptes, qui garantit la fiabilité de ses rapports.

Ceux-ci couvrent l'ensemble des régimes et organismes relevant du champ des LFSS, ainsi que les régimes de retraite complémentaire (notamment AGIRC, ARRCO, IRCANTEC : Association générale des institutions de retraite des cadres, Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés, Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.). Ainsi, son rôle d'analyse et de suivi est élargi au champ de la retraite complémentaire, ce qui permet de disposer d'une information large sur les finances sociales. Ces éléments sont complétés par les comptes de la protection sociale publiés chaque année par la DREES, compte satellite des comptes nationaux, établis conformément aux dispositions arrêtées au niveau européen (système SESPROS : Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale).

Le Parlement participe à la préparation du PLFSS au travers du débat d'orientation des finances publiques en juin, qui porte à la fois sur le budget de l'État et sur les finances sociales. Les régimes de sécurité sociale sont aussi associés à la préparation du PLFSS : les caisses d'assurance maladie doivent transmettre au Gouvernement, avant le 15 juin, leurs analyses et propositions en matière d'évolution de leurs recettes et dépenses, et les caisses nationales des trois principaux régimes de sécurité sociale (régime général, régime agricole et régime social des indépendants) sont obligatoirement saisies pour avis des PLFSS avant leur transmission au Parlement.

L'adoption du PLFSS par le Parlement

Le PLFSS est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, conformément au droit de priorité en matière financière reconnu à la chambre élue au suffrage universel direct (art. 39 C), au plus tard le 15 octobre. Assorti de nombreuses annexes et d'une étude d'impact, il est examiné selon une procédure assez classique, moins spécifique que celle concernant le PLF. Les annexes ont été profondément remaniées par la LOLFSS, qui a notamment créé les programmes de qualité et d'efficience (PQE) pour inscrire le financement de la sécurité sociale dans une démarche objectifs-résultats.

L'information du Parlement

Les annexes destinées à l'information du Parlement

Le Gouvernement doit annexer au PLFSS une série de documents permettant au Parlement d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution des finances sociales. Dans sa décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, le Conseil constitutionnel a précisé que ces documents doivent « assurer l'information des membres du Parlement en temps utile pour leur permettre de se prononcer en connaissance de cause sur le PLFSS ». S'ils sont distribués avec un certain retard, il ne faut pas qu'il soit excessif car cela priverait le Parlement de l'information à laquelle il a droit, remettant donc en cause le principe de sincérité des LFSS.

Les annexes au PLFSS

Les annexes prévues par la LOLFSS sont les suivantes :
1° programmes de qualité et d'efficience (PQE) relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche, équivalents des PAP et des RAP annexés au PLF ;
2° objectifs de gestion et moyens de fonctionnement des organismes ;
3° mise en œuvre de la LFSS de l'année en cours ;
4° recettes des régimes de sécurité sociale par catégorie et par branche ;
5° mesures d'exonération de cotisations sociales et compensation financière ;
6° champs d'intervention respectifs de la sécurité sociale et de l'État ;
7° ONDAM et dépense nationale de santé ;
8° fonds de financement (FSV, FFIPSA, FRR, CADES, CNSA) ;
9° besoins de trésorerie des régimes et impact des mesures nouvelles ;
10° tous les trois ans, liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

La définition des annexes est limitative car elle résulte directement de la loi organique. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a considéré (déc. n° 98-404 DC du 18 décembre 1998) que le Parlement ne pouvait pas demander au Gouvernement de déposer d'autres annexes non prévues par la loi organique, alors que cette contrainte n'existe pas pour les LF.

La phase préparatoire en commission

Les commissions parlementaires ont pour fonction de préparer le débat en séance publique. Dans chaque assemblée, deux commissions sont compétentes : celle des Affaires sociales est saisie au fond du projet, et la commission des Finances se saisit pour avis. Compte tenu de l'ampleur du

texte et de la spécificité des problèmes, plusieurs rapporteurs (dont un rapporteur général) sont désignés par la commission des Affaires sociales (notamment un de l'opposition à l'Assemblée).

Les rapporteurs transmettent, avant le 10 juillet, des questionnaires relatifs à l'application des LFSS, auxquels le Gouvernement doit répondre avant le 8 octobre. Les commissions procèdent aussi à des auditions : ministres responsables, gestionnaires, partenaires sociaux, Premier président de la Cour des comptes, experts.

Le travail parlementaire sur le PLFSS

L'adoption de la LFSS est enserrée dans des délais constitutionnels contraints : le Parlement ne dispose que de 50 jours à compter du dépôt du PLFSS devant l'Assemblée. Cette brièveté est liée au fait que la loi s'appliquant dès le 1er janvier de l'année, elle doit donc être promulguée le 31 décembre au plus tard. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, l'article 47-1 C prévoit que les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance (ce qui n'a encore jamais eu lieu).

En première lecture, l'Assemblée dispose de 20 jours pour se prononcer, puis le Sénat de 15 jours qui courent à compter de la transmission du texte adopté par l'Assemblée. En termes de calendrier, la discussion du PLFSS en première lecture à l'Assemblée dure une semaine à la fin du mois d'octobre : elle est intercalée dans la discussion du PLF, entre l'examen de la première partie de ce texte (recettes et équilibre général) et celui de la deuxième partie (crédits par mission). Au Sénat, la discussion du PLFSS a lieu une semaine avant le début de l'examen du PLF. Ce chevauchement des calendriers nécessite un certain nombre de « votes croisés » de coordination entre les deux lois financières. Le PLFSS est ensuite soumis automatiquement à la procédure accélérée, ce qui signifie la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les LFSS

À l'issue de la procédure d'examen parlementaire, la LFSS adoptée a systématiquement été déférée au Conseil constitutionnel depuis 1996. De ce fait, celui-ci a eu l'occasion d'élaborer une jurisprudence nouvelle et nourrie en matière de finances sociales, en réaffirmant – tout en les adaptant aux spécificités des LFSS – les principes traditionnels du droit budgétaire. Pour cela, il s'est notamment appuyé sur la LOLFSS, de même portée juridique que la LOLF : sa méconnaissance est donc un motif d'inconstitutionnalité.

- Ainsi le Conseil a-t-il consacré le principe de sincérité des LFSS, avant que celui-ci ne soit inscrit dans la LOLFSS. La portée de ce principe est toutefois limitée car, s'agissant de prévisions de recettes et d'objectifs de dépenses, elle consiste seulement à s'assurer de l'« absence d'intention de fausser les grandes lignes de [l']équilibre » financier de la sécurité sociale (déc. n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005).
- Le Conseil a également précisé la portée du principe d'annualité dans le cas des LFSS, moyen juridique pour protéger le domaine réservé des LFSS. Toute mesure nouvelle adoptée en cours d'année, par exemple une exonération de cotisations sociales, ne peut entrer en vigueur qu'à condition d'avoir été prise en compte par une LFSS (déc. n° 97-388 DC du 20 mars 1997 et n° 98-401 DC du 10 juin 1998).
- Le Conseil a aussi été amené à se prononcer sur le principe d'unité de la sécurité sociale. En effet, la LOLFSS fait référence à la distinction en branches. Sur cette base, le Conseil a reconnu tant l'existence des branches que « les exigences constitutionnelles qui s'attachent à l'exercice de leurs missions » (déc. n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001) ; pour autant, ces exigences ne vont pas jusqu'à garantir l'autonomie financière de chaque branche : des transferts de ressources et de charges entre elles sont donc possibles, à condition de ne pas remettre en cause l'exercice de la mission de service public confiée aux différentes branches. Le principe d'unité de la sécurité sociale est donc affirmé, au nom de la mise en œuvre du principe de solidarité nationale.

• De la même façon, le principe d'équilibre financier de la sécurité sociale s'apprécie de manière globale : il ne doit pas être réalisé pour chaque branche ou chaque régime. Cependant, lors d'une opération de reprise de dette sociale, le Conseil vérifie que le transfert à cette fin de recettes affectées à une branche ne conduit pas à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de celle-ci (déc. n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010). Le principe d'équilibre constitue aussi un objectif de valeur constitutionnelle, qui peut être pris en compte par le Conseil comme motif d'intérêt général.

Portée des LFSS : comment faire respecter l'équilibre financier de la sécurité sociale ?

Un moment de débat, de contrôle financier et de réformes

Depuis 1996, l'examen des LFSS a constitué une avancée démocratique importante, car il permet de garantir le contrôle de la représentation nationale sur le principal secteur des finances publiques. Au-delà, leur création a consacré l'inscription régulière des politiques de sécurité sociale sur l'agenda politique. Ainsi, chaque année, les parlementaires et le grand public disposent d'une information sur la situation financière des régimes de sécurité sociale et la politique du Gouvernement dans ce domaine, faisant donc désormais du débat sur les LFSS un temps fort de la vie politique. Alors que la sécurité sociale faisait l'objet, avant 1996, de « plans de sauvetage » successifs à forte dimension financière, elle relève désormais d'un contrôle annuel.

Les LFSS permettent ainsi un débat sur la sécurité sociale et la mise en œuvre soit d'avancées en termes de droits sociaux (création de la prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE – en 2004, par exemple), soit de réformes du financement (substitution de la CSG aux cotisations maladie en 1997 et 1998, exonérations de cotisations patronales), soit des mesures de régulation ou de rationalisation des dépenses (instauration de la tarification à l'activité [8] dans les hôpitaux en 2004, participation forfaitaire de 0,5 € par boîte de médicament en 2008). Elles ne se substituent pas pour autant à des réformes importantes portées par des lois *ad hoc*, telles que les réformes des retraites (2003, 2010, 2014) ou de l'assurance maladie (2004).

Une application contrôlée

L'article 47-2 C prévoit que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des LFSS, dont la nature spécifique empêche en effet de faire une référence classique à la notion d'exécution budgétaire (autorisation de prélèvement de recettes et de dépenses). Il est donc indispensable d'examiner dans quelle mesure les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses votés sont respectés, ainsi que les conditions dans lesquelles les dispositions normatives adoptées sont mises en œuvre par les organismes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale.

La démarche de performance de la sécurité sociale

La gestion des régimes de sécurité sociale étant confiée aux partenaires sociaux, il n'appartient pas au Parlement d'intervenir directement dans les modalités de gestion de ce service public, comme il peut le faire pour les services ou opérateurs de l'État. Il dispose donc seulement d'une information sur cette gestion, au moyen de conseils de surveillance (établis auprès des caisses nationales et des fonds de financement) et d'une annexe au PLFSS consacrée aux objectifs de gestion et aux moyens de fonctionnement des organismes de sécurité sociale.

Une annexe au PLFSS retrace les programmes de qualité et d'efficience (PQE) de la sécurité sociale pour chacune de ses branches, pour la politique de recouvrement et de financement et pour les actions menées en faveur des personnes âgées et handicapées. Ces programmes ont

vocation à présenter, avec un nombre restreint d'indicateurs, les réalisations de la sécurité sociale et la manière dont la politique menée répond aux besoins sociaux et aux objectifs fixés.

L'intervention renouvelée de la Cour des comptes

La Cour a un rôle spécifique à jouer en matière de sécurité sociale. La création, en 1994, d'un rapport public consacré à la sécurité sociale a permis de mettre en exergue les contrôles qu'elle opére, et de suivre l'application des LFSS. La LOLFSS a approfondi cette démarche en lui confiant deux nouvelles missions.

- Une mission générale tout d'abord : la production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos, afin de permettre au Parlement de les approuver en LFSS, au bénéfice des remarques et réserves émises, le cas échéant, quant à leur fiabilité et leur sincérité. Cet avis porte également, depuis 2012, sur un tableau patrimonial de la sécurité sociale.
- Une mission circonscrite au régime général, ensuite, dont il s'agit de certifier, pour le dernier exercice clos, les comptes des différents branches et organismes. Cette seconde mission est directement inspirée de la certification prévue pour l'État par la LOLF (art. 58). Le champ de la certification est néanmoins limité au régime général, non seulement car il est le principal régime de sécurité sociale, mais aussi en raison des difficultés juridiques et techniques nombreuses qui se seraient posées si la Cour avait eu à certifier les comptes de tous les régimes.

Le contrôle parlementaire

Les rapporteurs des PLFSS disposent des mêmes pouvoirs d'investigation que les rapporteurs spéciaux du budget de l'État pour contrôler, sur pièces et sur place, l'application des LFSS. Les commissions parlementaires compétentes ont également créé des missions d'information permanentes (missions d'évaluation et de contrôle des LFSS – MECSS, sur le modèle de la MEC de la commission des Finances de l'Assemblée) pour étudier des questions particulières (la lutte contre la fraude ou le financement des hôpitaux, par exemple).

La LOLFSS a également reconnu de nouveaux pouvoirs aux commissions parlementaires, qui sont obligatoirement consultées par le Gouvernement sur la déclinaison envisagée des objectifs de dépenses en sous-objectifs. Elles doivent aussi être informées préalablement à tout relèvement des plafonds d'avances de trésorerie des régimes de sécurité sociale, lequel prend la forme d'un décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État, dont la ratification doit être opérée en LFSS. Enfin, elles sont destinataires, chaque semestre, d'un état des créances et des dettes réciproques entre État et sécurité sociale, produit par le Gouvernement.

Un pilotage rénové de l'équilibre financier de la sécurité sociale par l'État

Le vote, chaque année, d'une LFSS a introduit une rupture fondamentale, avec la fixation d'un cadre budgétaire, c'est-à-dire la définition d'un équilibre *ex ante*, compte tenu à la fois des perspectives économiques et financières générales et des priorités de la politique de santé et de sécurité sociale. Une responsabilité étatique nationale, exercée dans le cadre démocratique du débat parlementaire, permet le pilotage financier de la sécurité sociale et le contrôle de sa gestion par les partenaires sociaux.

La LFSS ne s'est pas pour autant substituée à la LF en ce qui concerne les relations entre État et sécurité sociale : les flux financiers en cause sont appréciés sous deux angles différents – dépenses de l'État et recettes de la sécurité sociale –, d'où la nécessité de nombreuses coordinations entre les deux textes, ce qui ne facilite pas la clarté des débats, « domaine réservé » de quelques experts. De plus, la sécurité sociale demeure dépendante, pour son équilibre financier, des crédits ou recettes fiscales que l'État est prêt à lui affecter (compensation d'exonérations de cotisations sociales par exemple).

- Les prévisions de recettes figurant en LFSS ont la même portée indicative que les évaluations des ressources du budget de l'État, d'autant qu'elles sont basées sur les mêmes hypothèses économiques. La sécurité sociale bénéficie cependant d'une plus grande maîtrise de ses recettes

depuis la LOLFSS, car seule une LFSS peut modifier les affectations de recettes sociales ou instaurer des exonérations non compensées. Si la LF bénéficie de la même protection de ses affectations de recettes avec l'article 36 de la LOLF, elle ne dispose pas en revanche d'un tel monopole pour toutes les dépenses fiscales votées en cours d'année et non financées.

• S'agissant des dépenses, le Parlement vote en LF des crédits budgétaires (autorisations de dépenses à caractère limitatif), alors qu'il ne vote que des objectifs de dépenses par branche en LFSS, qui peuvent plutôt s'analyser en crédits évaluatifs : il s'agit de prestations sociales devant être versées à leurs bénéficiaires. Le respect des objectifs dépend donc de l'existence de dispositifs crédibles et efficaces de maîtrise de l'évolution des dépenses, en particulier pour l'assurance maladie. Ainsi, depuis 2005, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, composé de trois experts indépendants, doit indiquer au printemps de chaque année s'il y a un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM (de plus de 0,5 %), afin que le Gouvernement prenne, le cas échéant, les mesures nécessaires. Le pilotage de l'ONDAM a ainsi été renforcé progressivement : l'objectif est désormais globalement respecté, les dernières années ayant permis de constater une sous-exécution.

Évolution de l'ONDAM voté et de sa réalisation entre 1997 et 2014 (Mds €)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ONDAM voté	91,5	93,6	96	100,4	105,7	112,8	123,5	129,7	134,9
Évolution en %	nd	2,3	2,6	4,6	5,3	6,7	9,5	5,0	4,0
ONDAM réalisé	91,4	95,1	97,6	103	108,8	116,7	124,7	130,1	135,1
Évolution en %	nd	3,9	2,6	5,2	5,3	6,8	6,4	4,2	3,7
Écart ONDAM réalisé / voté	– 0,1	1,5	1,6	2,6	3,1	3,9	1,2	0,4	0,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ONDAM voté	140,7	144,8	152	157,6	162,4	167,1	171,1	175,4	179,1
Évolution en %	4,3	2,9	5,0	3,7	3,0	2,9	2,4	2,5	2,1
ONDAM réalisé	141,8	147,8	153	158,1	161,8	166,3	170,1	173,8	178,3*
Évolution en %	4,7	4,1	3,4	3,2	2,3	2,7	2,2	2,1	2,6
Écart ONDAM réalisé / voté	1,1	3	1	0,5	– 0,6	– 0,8	– 1	– 1,6	– 0,8

* = ONDAM 2014 rectifié par la LFSS 2015 ; nd = non disponible.

Source : Données issues des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

• En ce qui concerne la trésorerie, la LFSS est plus contraignante que la LF. Le Parlement vote en effet des plafonds limitatifs de ressources non permanentes pour chaque régime concerné, alors qu'il se contente de donner une habilitation générale au ministre des Finances pour procéder à toutes les opérations de trésorerie et d'endettement de l'État, en fixant uniquement, et seulement depuis la LOLF, une limite pour la variation nette de la dette à long terme de l'État. De plus, la LOLFSS a prévu, d'une part, que chaque LFSS présente les mesures destinées à couvrir les déficits ou procédant à l'affectation des excédents de chaque branche, et, d'autre part, interdit tout transfert futur de dette sociale à la CADES sans augmentation à due proportion des recettes correspondantes, pour éviter de nouveaux transferts intergénérationnels[9].

• Enfin, le Conseil constitutionnel a rappelé à de nombreuses reprises que les conditions générales de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale résultant des LFSS s'imposent au législateur et au pouvoir réglementaire lorsqu'ils sont amenés à adopter des dispositions ayant des incidences financières sur ceux-ci. La LFSS a donc bien une portée juridique certaine.

• • • Le Parlement dispose, avec les LFSS, des moyens de jouer un rôle important en matière de sécurité sociale, par le pilotage de son équilibre financier et par la possibilité de modifier, chaque année, le droit de la sécurité sociale. Mais souhaite-t-il vraiment les utiliser en leur donnant toute leur portée, en les utilisant comme support de nouveaux mécanismes de maîtrise des dépenses et en renforçant son contrôle sur la gestion des politiques de sécurité sociale ? La question de la normativité des LFSS renvoie, en définitive, à la difficile articulation entre démocratie politique et démocratie sociale. L'existence des LFSS correspond à un contrôle accru par l'État, qui apparaît comme légitime compte tenu des montants en jeu et de la responsabilité de l'État quant à la situation globale des finances publiques. Il reste compatible avec la délégation aux partenaires sociaux de la gestion du service public de la sécurité sociale, telle qu'elle est mise en œuvre depuis 1945.

Si les LFSS sont fréquemment critiquées, elles ont permis de renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale, et contribuent ainsi à une meilleure maîtrise de ses finances. Toutefois, elles n'embrassent, par nature, que le seul champ de la sécurité sociale, dans le respect des dispositions constitutionnelles. Les LPFP, pour leur part, intègrent l'ensemble de la sphère de la protection sociale. Elles assignent donc des objectifs opposables tant à la sécurité sociale qu'aux autres secteurs de protection sociale, à commencer par les organisations gérées par les partenaires sociaux (assurance chômage et retraite complémentaire en particulier), ce qui souligne la difficulté à concilier démocratie politique et démocratie sociale. Alors que les objectifs fixés par les LPFP ne sont pleinement opposables qu'à la sécurité sociale, la France est amenée à s'engager, au niveau européen, sur l'ensemble du champ de la protection sociale. Ainsi, le dispositif de pilotage des finances sociales a-t-il vocation à être encore amélioré pour garantir l'équilibre financier de la protection sociale dans son ensemble.

Benjamin Ferras/ Jean-Luc Matt

Notes

1. Les dépenses de sécurité sociale ne sont pas limitées comme celles de l'État. Elles correspondent en effet à la reconnaissance d'un droit légal à prestations pour un assuré social, en cas de réalisation d'un risque. En cela, les montants votés sont, par définition, évaluatifs et non limitatifs.

2. *Cf.* DREES, « La protection sociale en France et en Europe en 2011 – édition 2013 », document de travail, Séries statistiques, n°181, juin 2013 et, pour une présentation plus détaillée, Marc de Montalembert (dir.), *La protection sociale en France*, 6e édition, coll. « Les Notices », La Documentation française, 2013, part. Notice 4.

3. Sous le régime de la loi organique du 22 juillet 1996, les objectifs de dépenses par branche étaient limités aux régimes comptant plus de 20 000 cotisants.

4. Depuis 2009, seul le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) relève de cette catégorie. Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ne reçoit plus de recettes depuis 2011, et contribue désormais au remboursement de la dette sociale.

5. Ce fonds, créé par la LFSS 2012, finance des actions et expérimentations concernant la performance, la qualité, la permanence ou la coordination des soins ou encore de prévention et de promotion de la santé ou de sécurité sanitaire. Il est géré par chaque agence régionale de santé.

6. Dans la LFSS 2015, le Parlement a ainsi voté les comptes clos de 2013, rectifié les comptes pour 2014, adopté ceux pour 2015 et prévu ceux pour 2016, 2017 et 2018.

7. Dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré le transfert d'une partie des droits sur les tabacs du budget de l'État vers la sécurité sociale, car son impact financier aurait modifié les conditions générales de l'équilibre financier de celle-ci, sans être pris en compte en LFSS.

8. T2A : nouveau mode de calcul des dotations de financement des hôpitaux tenant compte de leur activité réelle.

9. Des dérogations à cette règle organique introduite par la LOLFSS en 2005 ont toutefois été apportées par la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale.

Notice 20

L'évolution des systèmes de financement de la protection sociale en Europe

En Europe, plus de la moitié des dépenses publiques sont consacrées à la protection sociale. Au cours du second XXe siècle, les États se sont distingués non seulement par la générosité et la forme des prestations sociales, mais également par leur mode de financement : les pays d'Europe du Nord et anglo-saxons ont mis en place des systèmes gérés par les États et financés par l'imposition du revenu des ménages et de la consommation ; dans les pays d'Europe continentale et méditerranéenne (et plus tard d'Europe centrale et orientale), la protection sociale est essentiellement financée par des cotisations sociales, qui sont affectées à des caisses de sécurité sociale, gérées séparément du budget des États. Depuis les années 1990, on observe une convergence vers un financement à part égale entre cotisations et impôts, produit de dynamiques inverses : des plans de réduction des dépenses au Nord, et une expansion des dépenses, financée par les États, dans les pays d'Europe continentale. Au cours de la récente « grande récession » (à partir de 2008-2009, v. Notice 5), les États ont eu recours au déficit pour maintenir les prestations existantes.

Les différentes sources de financement de la protection sociale

On peut distinguer trois grands types de recettes finançant la protection sociale :
– les cotisations sociales, qui sont prélevées sur les revenus du travail, affectées aux dépenses de protection sociale et gérées dans des caisses autonomes ;
– les impôts et taxes affectés spécifiquement à la protection sociale (généralement sur les revenus ou la consommation) ;
– et enfin le financement direct des États et collectivités locales sur leur propre budget.

Les cotisations sociales

Les cotisations sociales représentent une part socialisée du salaire : elles ne sont pas versées individuellement aux salariés mais affectées à différentes caisses (retraite, assurance chômage, maladie, etc.) pour financer des prestations en espèces ou en nature. De manière générale, ellles sont calculées comme un pourcentage du salaire brut. En leur sein, on distingue les cotisations sociales « employeurs », c'est-à-dire payées en plus du salaire brut, par l'employeur, et les cotisations « salariés », prélevées directement sur le salaire brut avant versement au salarié : le salarié perçoit donc un « salaire net » qui est la différence entre le salaire brut et les cotisations salariés qu'il verse. À de rares exceptions [1], le versement des cotisations sociales est obligatoire. Le versement préalable de cotisations est souvent associé à l'éligibilité aux prestations qu'elles financent, même si ce n'est pas une règle : en France par exemple, il faut avoir cotisé pour être éligible à l'assurance chômage, mais tout citoyen, ayant cotisé ou non, est éligible aux allocations familiales. Le montant des prestations perçues n'est pas nécessairement lié à la somme des cotisations versées au préalable :
– certaines prestations financées par cotisations sont forfaitaires, comme l'assurance chômage en Grande-Bretagne ou les allocations familiales en France ;

– d'autres sont calculées en fonction d'un salaire de référence (et d'une période d'affiliation) comme les allocations chômage en France et en Allemagne, ou les pensions de retraite ;
– seuls les systèmes de comptes notionnels (comme le système suédois de retraite ou les retraite complémentaires françaises) établissent un lien quasi direct entre le montant des cotisations versées et les prestations reçues.

Enfin des cotisations sociales peuvent également être prélevées sur des revenus se rapprochant du salaire, comme la rémunération des travailleurs non salariés (agriculteurs, indépendants, etc.) ou certains revenus de remplacement (retraite, chômage, etc.).

La principale caractéristique des cotisations sociales est qu'elles sont affectées à une ou plusieurs caisses de sécurité sociale, dédiées au financement de dépenses sociales : il s'agit par exemple des différentes branches de la sécurité Sociale ou de l'UNEDIC en France (v. Notice 18), du *National Insurance Fund* au Royaume-Uni (retraites), etc. Ainsi ces recettes ne peuvent être utilisées par les gouvernements pour financer d'autres dépenses. Dans de nombreux pays, le gouvernement ne gère pas directement les caisses de sécurité sociale, qui sont administrées par des organismes indépendants, des syndicats et/ ou des organisations d'employeurs. Les caisses sont (en principe) gérées à l'équilibre : contrairement au budget des États, elles ne peuvent en théorie pas être déficitaires, et ne peuvent donc pas servir d'outil de relance budgétaire en situation de crise.

Les impôts et taxes affectées

Au-delà des cotisations sociales certains prélèvements obligatoires sont également « affectés » aux dépenses de protection sociale : elles abondent les mêmes caisses que les cotisations sociales. Elles ne peuvent donc pas non plus être utilisées par l'État pour financer d'autres dépenses. Il peut s'agir de prélèvements sur le revenu des ménages (ou d'une composante de l'impôt sur le revenu), ou de contributions assises sur la consommation (une partie de la TVA) ou certaines consommations spécifiques.

Les sources statistiques des comparaisons internationales de la protection sociale

Les données de comparaisons internationales que fournissent des organismes comme Eurostat (Sespros) ou l'OCDE (SOCX et Statistique des recettes, Tableaux par pays) permettent de reconstituer, suivant cette distinction, le financement de la protection sociale publique obligatoire dans les pays d'Europe occidentale depuis le début des années 1980, pour les données OCDE, et depuis le début des années 1990 pour les données Eurostat (*). Ces données sont présentées à un niveau très agrégé : elles ne distinguent pas entre les différents types de dépenses de protection sociale mais mettent en regard, au niveau des États, la manière dont l'ensemble de ces dépenses sont financées. Sur cette base, on peut retracer, d'une part, les spécificités du financement de la protection sociale dans les différents États, mais également les principales évolutions survenues depuis les années 1990.

Chaque système a cependant ses spécificités propres, héritées d'une histoire nationale et de multiples réformes. La compréhension fine de chacun d'entre eux nécessite ainsi une analyse pays par pays : les regroupements et classifications masquent souvent autant d'exceptions (**). Cela est également vrai en matière de financement : les données « comparables » produites par les organismes internationaux sont le résultat d'interprétations parfois discutables (par ex., l'OCDE ne considère pas les exonérations de cotisations sociales comme réduisant les cotisations sociales perçues (***)). Il faut donc comprendre la présente Notice comme retraçant des grandes tendances que reflètent les données internationales, et non une liste exhaustive des multiples réformes ayant eu lieu au niveau de chaque État.

(*) Les données ne sont pas disponibles pour tous les pays dès cette date. En particulier pour les anciens membres du bloc soviétique, elles ne commencent qu'en 2011.

(**) J.-C. Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 2008.

(***) On trouvera sur le site du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité Sociale (www.cleiss.fr) des fiches utiles pour la description de chaque système national.

Le financement direct par l'État et les collectivités

Pour l'essentiel, la part des dépenses sociales qui n'est pas financée par cotisations est directement supportée par les États (et les collectivités, selon le degré de décentralisation et de fédéralisme) sur leur budget propre, au même titre que les autres dépenses (éducation, justice, armée, etc.). Ces dépenses sont donc de fait financées par les taxes et impôts ordinaires (et par le déficit public), mais il n'est pas possible de dire précisément quel prélèvement finance quelle dépense [2].

Il y a deux cas dans lesquels l'État finance directement les dépenses sociales : lorsque la dépense sociale est considérée comme relevant de la responsabilité directe de l'État ou des collectivités (v. *infra*), ou que les ressources d'une caisse de sécurité sociale s'avèrent insuffisantes pour faire face aux dépenses.

La distinction entre dépenses sociales relevant de l'État ou relevant des caisses de sécurité sociale varie grandement d'un pays à l'autre : cela explique d'ailleurs l'essentiel des différences structurelles dans le financement de la protection sociale. La distinction peut se faire au niveau des « risques » : alors que le risque maladie en France est historiquement pris en charge par la sécurité sociale (et financé par cotisation), le système de santé britannique est financé par l'État. Mais la répartition des responsabilités (État ou sécurité sociale) peut aussi se faire pour la prise en charge d'un même risque. Par exemple, une partie de la retraite de base danoise (forfaitaire) est financée par l'État, tandis qu'une partie additionnelle l'est par cotisation. Le partage des responsabilités de financement peut se faire en fonction des bénéficiaires : en France et en Allemagne, une partie des prestations versées aux chômeurs en recherche d'emploi (RSA en France, *Arbeitslosengeld II* ou « Harz IV » en Allemagne) sont financés par l'État et les collectivités, tandis qu'une autre partie (l'aide au retour à l'emploi – ARE – en France et l'*Arbeitslosengeld I* en Allemagne) dépend des caisses d'assurance chômage.

Le deuxième cas de financement direct est celui où l'État intervient pour combler un déséquilibre financier au sein d'une caisse financée par cotisation, soit par des versements directs (transferts), soit en garantissant le déficit des fonds de sécurité sociale. En tout état de cause, les traités européens font obligation de consolider les comptes au niveau national ; ainsi les déficits des caisses sociales sont-ils intégrés au calcul des déficits public au sens du traité de Maastricht (v. Notice 4).

Financement de la protection sociale et typologie d'États-providence

Les travaux de comparaisons internationales proposent différentes typologies d'États-providence, regroupant les systèmes nationaux selon leurs caractéristiques institutionnelles. Parmi ces typologies on peut citer la typologie dichotomique très utilisée par l'économie entre modèle « beveridgien » (protection sociale liée à la citoyenneté, financé par l'impôt et administré par l'État) et « bismarckien » (financé par cotisations, assurant la solidarité au sein des branches professionnelles et dont les prestations sont liées au statut d'emploi et/ ou au salaire). Malgré de nombreuses limites, la typologie de référence demeure encore aujourd'hui celle établie par Esping-Andersen [3], qui distingue trois régimes, selon le degré de (dé) marchandisation et de familialisme (ou d'individualisation) des fonctions de protection sociale :

– le modèle « libéral », dominant dans les pays anglo-saxons et qui assigne au marché l'essentiel des fonctions de protection sociale, tout en garantissant des protections forfaitaires résiduelles ;
– le système « social-démocrate », prédominant dans l'Europe du Nord, où l'État garantit des prestations sociales de haut niveau, non marchandes et défamililalisées, liées à la citoyenneté ;
– et le système « corporatiste-conservateur » qui prévaut en Allemagne, au Pays-Bas en Belgique ou en France [4], où la protection sociale s'organise sur le mode d'assurances sociales financées par des cotisations à une caisse autonome, et dont les prestations sont liées au statut et au salaire antérieur.

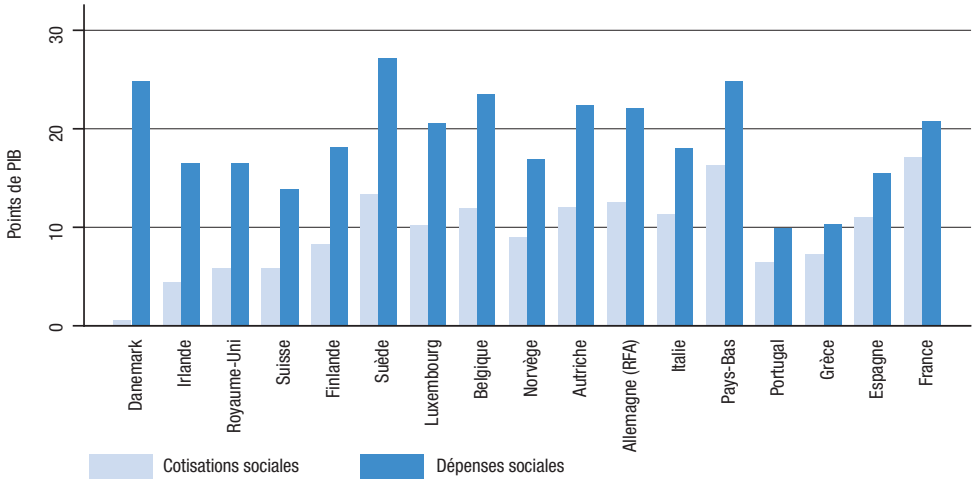
Dans ces systèmes, la protection sociale est familialisée au sens où les conjoints (historiquement les femmes) et enfants sont couverts au titre de la couverture du membre actif du foyer.

Les développements ultérieurs de cette typologie classent généralement les pays d'Europe méditerranéenne comme une version moins développée et moins généreuse du système corporatiste-conservateur.

Quelle que soit la typologie d'État-providence retenue, la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale est une donnée objective qui permet de classer au moins deux groupes d'États-providence en Europe : au début des années 1980 (v. graphique), c'est uniquement dans les pays d'Europe continentale et méditerranéenne que les cotisations financent plus de la moitié des dépenses de protection sociale. Dans les pays d'Europe du Nord et anglo-saxons, le financement direct (par l'État) est prédominant.

Ainsi en 1980, l'Irlande et le Royaume-Uni financent selon les données OCDE respectivement 27 % et 35 % de leurs dépenses sociales par cotisations sociales, le Danemark seulement 2 %[5], la Suède la Finlande et la Norvège autour de 50 %, l'Allemagne 57 %, les Pays-Bas, le Portugal et la Grèce, plus de 66 % et la France 82 %. Ainsi à cette date, le Danemark et les Pays-Bas consacrent environ un quart de la richesse nationale à la protection sociale, mais le financement de ces dépenses (ainsi que leur gestion, les règles d'éligibilité, le calcul des prestations) sont très différentes.

Le financement des dépenses sociales



Source : OCDE (SOCX).

Il faut bien noter qu'on ne parle ici que de l'importance relative des cotisations sociales, pas de leur absence totale. Dans tous les pays il existe un système de cotisations sociales qui finance le plus souvent les pensions de retraites obligatoires (sauf exceptions comme le Danemark, où une partie des retraites est financée par l'impôt) et l'assurance chômage (le Royaume-Uni étant une des rares exceptions). De même dans tous les pays, y compris ceux où les cotisations sociales jouent un rôle central, il existe des systèmes d'assistances financés par l'État qui concernent les populations qui ne sont pas couvertes par les assurances sociales (pauvres, non-salariés, etc.). Historiquement, c'est notamment la manière dont ils financent les dépenses liées à la maladie, à la famille ou au logement qui distingue les pays : dans les pays bismarckiens ou corporatistes-conservateurs, ces dépenses se sont d'abord construites au niveau professionnel (branche et interprofessionnel), et étaient donc financées par des cotisations.

Les données concernant les pays d'Europe centrale et orientale (anciennes républiques socialistes) ne sont disponibles que depuis la fin des années 1990. Leur niveau de richesse par habitant est bien inférieur à la moyenne de l'UE, et ils se caractérisent par un niveau relativement faible de dépenses sociales : en 2007 seules la Slovénie et la Hongrie dépensaient plus de 20 % de

PIB pour leur protection sociale, la Roumanie et l'Estonie moins de 13 %, alors que la moyenne de l'UE se situait à 28 % de PIB et la France à 31. Du point de vue de la structure du financement, ces données les rapprochent des pays d'Europe continentale, dans la mesure où l'essentiel de la protection sociale y est financé par cotisations (de 55 % pour la Roumanie à 82 % pour l'Estonie selon Eurostat). Les taux de couverture de la population par les principales assurances sociales (chômage et maladie pour lesquels les données sont disponibles), sont comparables aux pays d'Europe continentale [6]. Ce qui explique le relativement faible niveau de dépenses dans ces pays, est à la fois la modicité des prestations et le faible niveau de garantie pour les personnes non couvertes par les assurances sociales. En raison du manque de profondeur temporelle des données, ces pays ne sont pas inclus dans l'analyse des sections suivantes.

Qui paye le financement direct des dépenses publiques par l'État ?

En dehors des cotisations et des autres prélèvements affectés, il n'est pas possible de dire formellement (au sens juridique) quel type de prélèvement obligatoire finance la protection sociale : toutes les recettes fiscales abondent le budget de l'État de manière indifférenciée. De plus les États ont couramment recours au déficit public pour financer leurs dépenses, y compris sociales. Toutefois une analyse comparative entre pays ayant un niveau plus ou moins élevé de dépenses sociales, et l'observation de ce qui se passe lorsqu'un pays augmente celles-ci permet de dégager des faits stylisés, soit des grandes tendances, pour distinguer si elles reposent prioritairement sur l'imposition des ménages, de la consommation ou des entreprises.

Les résultats de ces comparaisons montrent que les pays ayant un niveau élevé de dépenses sociales les financent très généralement par des prélèvements obligatoires indirects [7], c'est-à-dire soit des cotisations sociales (pays d'Europe continentale et du Sud), soit des taxes sur la consommation comme la TVA (Europe du Nord). La seconde source de financement est le revenu des ménages (essentiellement ceux du travail et, dans une moindre mesure, ceux du capital, généralement moins imposés). En revanche l'imposition des entreprises, plus sensible à la concurrence fiscale n'est pas massivement mobilisée (ainsi que l'imposition du patrimoine des ménages). Le recours au déficit public relève davantage d'épisodes ponctuels (périodes de crises) que d'une donnée structurelle du financement de la protection sociale (v. *infra*).

Principales évolutions depuis les années 1990

La convergence vers un financement « mixte »

Les données de comparaison d'Eurostat soulignent une forme de convergence entre les États dans la composition du financement des systèmes de protection sociale : les États les plus polarisés sur l'un ou l'autre mode de financement au début des années 1980, comme le Danemark et la France, se rapprochent d'un financement de la protection sociale mélangeant à part égales cotisations et autres recettes.

De 1991 à 2007 (avant la récession), l'Allemagne passe de 70 % de sa protection sociale financée par cotisation à 63 %, la Belgique de 69 % à 65 %, la France de 79 % à 63 % et l'Italie de 68 % à 55 %. Dans le même temps le Danemark augmente leur part de 14 points dès le début des années 1990 (de 12 % à 26 %), la Suède et la Norvège passent d'environ 40 % au début des années 1990 à environ 49 % en 2007.

Ainsi les différents régimes d'État-providence tendent à perdre de leur spécificité en termes de financement pour converger vers des modes de financement hybrides, mêlant pour moitié cotisations sociales et pour moitié un financement fiscalisé.

La relative convergence du financement de la protection sociale en Europe

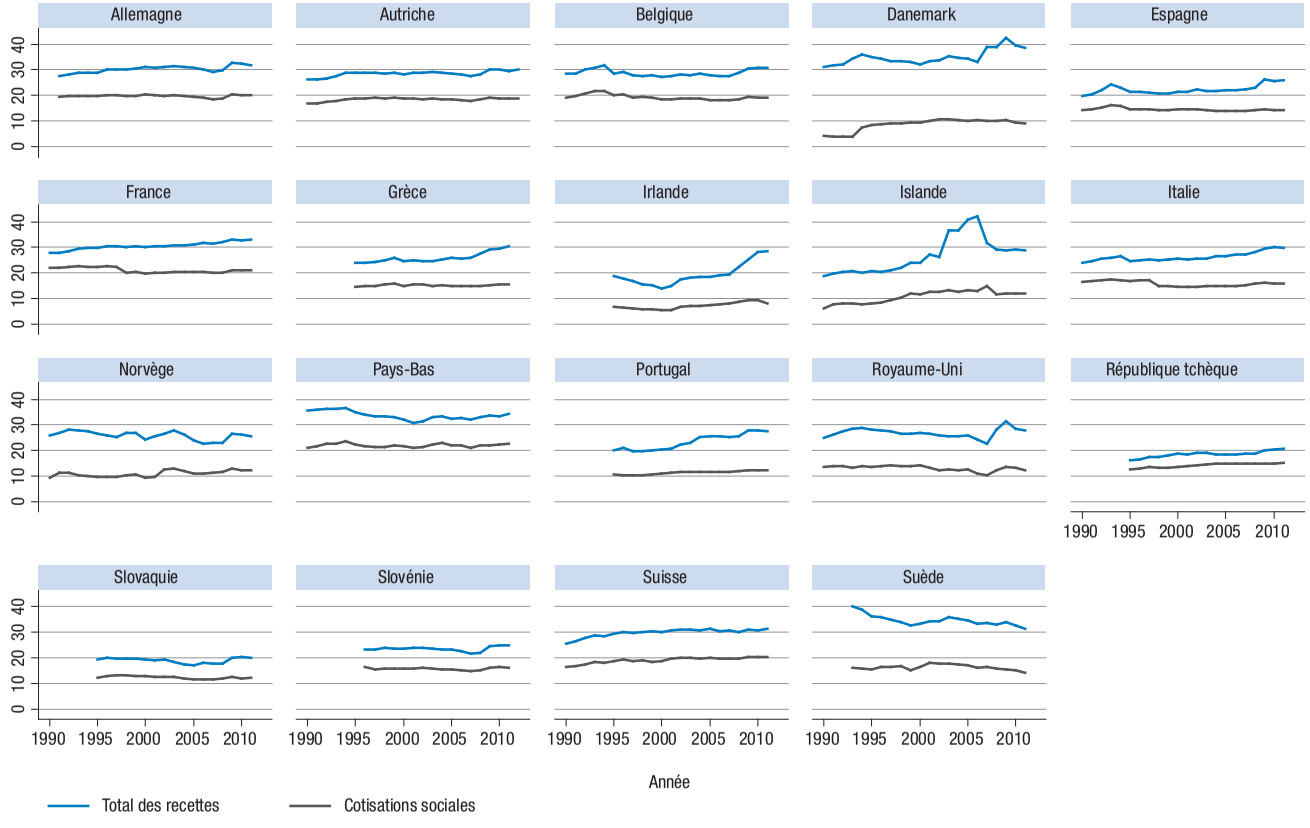
	Cotisations sociales (points de PIB)			Part des cotisations dans les recettes		Évolution des dépenses (point de PIB)	
	1991	2007	2011	1991	2011	1991-2007	2007-2011
France	22	20,2	20,9	79 %	63 %	3	2,7
Allemagne	19,3	18,4	20	70 %	63 %	1,9	1,6
Espagne	14,4	13,9	14,2	70 %	55 %	– 0,2	5,3
Belgique	19,8	18,1	19,2	69 %	62 %	– 0,2	3,5
Italie	16,9	15,1	15,9	68 %	53 %	2,4	3,1
Autriche	16,8	17,9	18,7	64 %	63 %	1,6	1,9
Suisse	16,9	19,7	20,5	64 %	65 %	5,7	1,5
Pays-Bas	21,8	21	22,8	61 %	66 %	– 2,8	4
Royaume-Uni	14	10,4	12,2	54 %	44 %	– 0,3	2,6
Luxembourg	12,3	11,2	12,7	52 %	52 %	– 2,7	3,2
Finlande	16,4	14,2	15,4	48 %	47 %	– 4	4,6
Norvège	11,4	11,2	12,1	43 %	47 %	– 4,3	2,6
Islande	7,7	15,0	12,1	39 %	42 %	3,8	3,6
Danemark	3,7	10,2	9	12 %	23 %	1,6	3,5

Derrière la convergence, plans de rigueur au Nord, expansion au Sud

La relative convergence du financement de la protection sociale est le résultat de dynamiques divergentes du côté des dépenses de protection sociale : c'est lorsqu'il s'agit de les augmenter en réponse aux besoins, ou au contraire de les diminuer dans le cadre de plans d'économie, que la structure du financement varie. Le tableau ci-dessus retrace l'évolution de la part des cotisations sociales dans le PIB entre 1991 et 2011 et leur part dans le financement des dépenses de protection sociale. Si les différences dans la structure de financement restent marquées (par exemple entre le Danemark et la France), il est clair que l'évolution des structures s'explique moins par la baisse des cotisations sociales (dont le niveau dans le PIB reste remarquablement stable) que par l'évolution des dépenses totales de protection sociale.

Dans les pays où prévalaient les cotisations sociales, leur augmentation s'est faite jusqu'au début des années 1980 au rythme de l'expansion de la protection sociale (augmentation des dépenses de santé, allongement de la période de retraite, généralisation du salariat). Mais, entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 (à des dates différentes), les cotisations sociales ont atteint un palier (v. encadré p. 323). À partir de ce moment il n'y a plus eu d'augmentation des cotisations sociales, ni de réel effondrement de celles-ci, mais davantage un gel sur longue période, qui contraste avec leur dynamisme au cours des années 1970.

Cotisations sociales sur PIB (1990-2010)



Source : Sespros (Eurostat).

On observe quelques cas de baisses de cotisations dans la part de la richesse nationale, mais il s'agit plutôt d'une érosion que d'une baisse spectaculaire : les cas les plus marqués sont la France (mais il s'agit d'un effet d'optique, dans la mesure où la CSG payée par les salariés n'est pas recensée comme une cotisation sociale, alors qu'elle s'en rapproche fortement), l'Italie (par l'introduction de l'IRAP en 1998), ou les Pays-Bas qui ont substitué aux cotisations sociales des cotisations d'assurances privée obligatoire. Ainsi en France et en Italie, la part des cotisations sociale dans le PIB a reculé de 2 points de 1991 à 2007, ce qui n'est pas négligeable. Mais la principale évolution dans ces pays est l'augmentation des dépenses de protection sociale dans le même temps de 3 points pour la France et 2,4 points pour l'Italie, entièrement financées par l'État (notamment par des taxes affectées et par la réduction d'autres dépenses de l'État).

Le constat général sur les vingt dernières années pour les pays bismarckiens est donc celui d'une stagnation des cotisations sociales, autour de 20 points de PIB dans les pays d'Europe continentale et autour de 15 dans les pays méditerranéens. Ainsi si la part des cotisations dans le financement de la protection sociale est en recul depuis les années 1990, ce n'est pas d'abord que les cotisations sociales diminuent mais plutôt que les dépenses augmentent, et que les nouvelles dépenses sont prises en charges par les États.

Symétriquement dans les pays d'Europe du Nord, si la part des cotisations sociales semble avoir augmenté depuis le début des années 1990 c'est d'abord parce que ces pays, dont la protection sociale était très généreuse, ont mis en place des plans de gel ou de réduction des dépenses au cours des années 1990. Ces politiques ont fait reculer la part des dépenses sociales dans le PIB : en Suède de 1993 à 2000 la part de la protection sociale dans le PIB a reculé de 7 points de PIB, ce qui s'explique en partie par une croissance soutenue (3 % par an), mais également par des coupes dans les dépenses (baisse de la dépense annuelle par habitant de 300 € entre 1993 et 1997). Le Royaume-Uni et le Danemark avaient eux aussi accru leurs dépenses sociales durant la crise du début des années 1990 ; par la suite, leur stagnation après le retour de la croissance, dans la seconde moitié des années 1990, a eu pour effet de faire reculer leur part dans le PIB au cours de la décennie 1995-2005. Il faut ajouter qu'en 1993 le Danemark a augmenté sensiblement les cotisations salariés en remplacement d'une partie de l'impôt sur les sociétés (v. *infra*).

Depuis 2008 et la récession, la part des cotisations dans le financement des dépenses sociales a reculé dans l'ensemble des pays en crise. En effet, de 2007 à 2011, la part des dépenses sociales dans le PIB a augmenté dans tous les pays européens (de l'ordre de 3 % de PIB en moyenne), à la fois du fait des conséquences sociales de la crise et à cause de la contraction des PIB. Ce surcroît a été financé directement par les États (notamment par le déficit public). Les données ne sont pas encore disponibles au-delà de 2012, mais les plans de réduction des déficits mis en œuvre depuis 2010 pourraient faire reculer le niveau des dépenses sociales financées directement par les États.

Déficit public et dépenses sociales

Formellement les dépenses de protection sociale peuvent être financées soit par les cotisations sociales, soit par les impôts et taxes (affectés directement ou par l'intermédiaire du budget des États), soit par le déficit public. Mais comme le déficit est attribué aux États dans leur globalité, la part due spécifiquement à la protection sociale n'est pas explicite et doit être reconstituée [8].

Au cours des années 1980, en Belgique et en Italie, deux États fortement endettés, près de deux points de déficit étaient attribuables aux dépenses sociales (le reste relevant des autres dépenses publiques). Jusqu'en 2007 ce sont les deux seuls pays à avoir eu durablement recours à un tel niveau de déficit dans le financement des dépenses sociales. Mais au cours des années 1990, ils ont simultanément réduit leur déficit courant et augmenté leurs dépenses sociales.

Causes et conséquences de la fiscalisation dans les pays « bismarckiens »

Les raisons pour lesquelles les cotisations ont été bloquées sont à la fois liées à la politique et à la doctrine économique. Politiquement, le compromis (entre organisations syndicales et patronales) pour financer la protection sociale par cotisation s'est effondré, les organisations patronales s'opposant radicalement à toute hausse en la matière (*). En second lieu, et sans que les analyses économiques ne permettent réellement d'en apporter la preuve, le financement de la protection sociale par les cotisations sociales a été soupçonné d'augmenter les coûts salariaux pour les employeurs, et donc de générer du chômage. Le discours dominant en économie, porté notamment par des organismes internationaux comme l'OCDE, a donc fortement contribué à discréditer les cotisations sociales ; dans de nombreux pays, au premier rang desquels la France, la réduction des cotisations sociales est devenu la pierre angulaire des politiques de lutte contre le chômage. Dans ce contexte, même si les gouvernements reconnaissaient le besoin de dépenses nouvelles, l'augmentation du niveau des cotisations sociales est apparue comme un interdit.

La fiscalisation croissante de la protection sociale n'a pas été sans impact sur le contenu même des politiques. Du point de vue de la gouvernance d'abord, la légitimité du gouvernement à piloter les politiques sociales (au détriment des partenaires sociaux) est d'autant plus grande que c'est le budget de l'État qui alimente ces dépenses (**). Dans un contexte où il était impossible d'augmenter les cotisations pour faire face aux besoins de financement, un nouvel enjeu a également été de redéfinir les dépenses devant être financées par les cotisations et celles qui devant l'être par l'impôt. Dans plusieurs pays (en particulier la France et l'Allemagne), la réponse a été de développer un système dual, en distinguant les prestations et les publics : la protection des salariés en emploi stable devait relever des régimes traditionnels, qui restaient financés par cotisations, tandis qu'une part croissante de la population dont les droits n'étaient pas suffisants seraient désormais couvert par un régime d'assistance financé par l'État (***).

(*) J.-C. Barbier & B. Théret, *Le système français de protection sociale*, La Découverte, 2009 ; M. Zemmour, "Tax competition and the move from insurance to assistance", *Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, n°2012.90.

(**) B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2005.

(***) B. Palier & K. Thelen, "Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany", *Politics & Society*, 38(1), pp. 119-148, 2010.

Sur la période 1990-2007, les cas de pays finançant leurs dépenses de protection sociale par une augmentation du déficit public sont purement conjoncturels : la part du déficit attribuable à la protection sociale augmente en période de crise et diminue en période de croissance, mais reste en moyenne inférieure à un demi-point de PIB sur la période 1990-2007. C'est naturellement dans les pays où l'État finance l'essentiel de la protection sociale que le déficit public soutient le plus la dépense en période de récession, et qu'elle est comprimée en cas d'austérité budgétaire. Entre 1990 et 2007, on peut attribuer en moyenne un point de déficit public par le financement des dépenses sociales pour l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni. La Grèce avoisine 1,5 point de PIB, tandis que le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, la Norvège et l'Espagne consacrent moins de 0,5 point de déficit au financement des dépenses sociales.

Si on ne peut pas considérer que la protection sociale est l'origine principale de l'endettement des pays européens avant 2007, la réduction des dépenses sociales a parfois servi d'outil pour rééquilibrer les comptes publics. Cela était essentiellement vrai dans les pays d'Europe du Nord au cours des années 1990. La récession pourrait changer la donne : les données de comparaison pour les dernières années ne sont pas encore disponibles mais d'une part, tous les pays ont eu recours au déficit public pour maintenir ou augmenter les dépenses sociales dans les premières années de la crise, et d'autre part, il est certain que la réduction des dépenses sociales a également été mobilisée dans le cadre des plans de rigueur mise en œuvre dans les pays du sud de l'Europe depuis 2010.

Les réformes structurelles du financement

Au-delà de l'évolution du niveau des dépenses et des recettes, certaines réformes sont marquantes car elles rompent avec les circuits de financement préalablement établis, ou parce qu'elles introduisent de nouveaux mécanismes. Il peut s'agir de transferts de financement, de créations de nouveaux impôts ou taxes, ou encore d'exonérations ciblées de prélèvements. On peut suivre la trace de ces réformes sur le graphique p. 293.

Les basculements des cotisations vers les taxes

Les cas de substitution pure, c'est-à-dire ceux où la baisse des cotisations est immédiatement compensée par l'augmentation d'une taxe, sont relativement peu fréquents. Pour autant, dans la mesure où il s'agit de réformes disruptives (par opposition aux réformes incrémentales, dont les effets se font sentir dans la durée) ces substitutions sont souvent l'objet de débats politiques intenses (à l'image de l'introduction de la CSG, ou des épisodes successifs autour de la « TVA sociale » en France : v. Notice 17). Le cas le plus importants est sans doute le basculement de 4,75 points de cotisations sociales salariés vers la CSG en 1998. Il s'agit là d'une substitution transparente pour les salariés dans la mesure où les cotisations supprimées à l'occasion de la création de la CSG ont été remplacées par un prélèvement de CSG équivalent sur les salaires (assortis d'un prélèvement supplémentaire sur d'autres revenus).

La même année, en Italie, l'IRAP (*Imposta regionale sulle attività produttive*) s'est substituée à plusieurs prélèvements obligatoires, et notamment aux cotisations employeurs et salariés (pour plus de 2 % de PIB). Ce prélèvement assis sur la valeur ajoutée des entreprises est affecté aux régions et destiné à financer le système de santé[9]. On recense également quelques expériences de « TVA sociale », c'est-à-dire d'une baisse simultanée des cotisations sociales associée à un relèvement de la TVA. Au Danemark entre 1987 et 1989 une partie des cotisations employeur à l'assurance chômage a été supprimée (pour l'équivalent de 0,6 % de PIB) et compensée par une augmentation de TVA de trois points. En Allemagne en 2007 la hausse de la TVA de trois points a été mise en place simultanément à une baisse de 2 points des cotisations chômage. La hausse des recettes ainsi induite excédait largement la perte de recettes liée à la baisse de cotisations, et n'a que partiellement servi à financer la protection sociale.

En France la TVA sociale instaurée sous la présidence de Nicolas Sarkozy et prévue pour 2012 a été annulée par le gouvernement suivant. En revanche l'instauration du CICE, crédit d'impôt sur les sociétés qui équivaut à une baisse de cotisations sociales (jusqu'à un certain niveau de salaire) a été financée par une hausse de la TVA. Toutefois cette réforme n'affecte pas directement le circuit de financement de la protection sociale, puisque le CICE se présente comme un « crédit d'impôt » sur les sociétés et non une baisse des cotisations sociales employeurs. À l'inverse des basculements des cotisations vers l'impôt, un relèvement des cotisations sociales salariés de 5 % est intervenu en compensation d'une baisse de l'impôt sur les sociétés. Les recettes de ces nouvelles cotisations ont été affectées aux politiques de l'emploi (indemnités et accompagnement)[10].

Le réel changement introduit par les cas de substitution pure réside donc moins dans le transfert qu'ils opèrent que dans ce qu'ils annoncent pour l'avenir du financement des prestations sociales : dès lors qu'un gouvernement privilégie à un instant *t*, un basculement des cotisations vers l'impôt, il devient clair que les besoins de financement futurs ne seront plus financés par une nouvelle augmentation de cotisations. De même le basculement de l'impôt sur les sociétés vers les cotisations au Danemark signale l'engagement dans un processus de concurrence fiscal difficilement réversible.

Les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires

Suivant les recommandations de l'OCDE, les pays ayant un niveau élevé de cotisations sociales ont considéré que celles-ci pouvaient peser sur les coûts salariaux et ainsi nuire à l'em-

ploi, en particulier pour les salariés à bas salaire. Ainsi au cours des années 1990 et 2000 la France, la Belgique, et temporairement les Pays-Bas ont introduit des réductions de cotisations sociales dégressives sur les emplois les moins bien rémunérés (« exonérations générales » sur les bas salaires en France pour l'équivalent d'un point de PIB, « réduction structurelle » en Belgique). La Grande-Bretagne exonère également de cotisations les emplois les moins bien rémunérés, ces baisses de cotisations n'affectant pas les droits à prestation des salariés concernés. Précédemment, au cours des années 1980, France et Grande-Bretagne avaient revu à la hausse les taux de cotisations sociales sur les hauts salaires pour rendre les cotisations sociales moins dégressives. Du fait de ces réformes (exonérations et relèvement des taux au-dessus du plafond), les cotisations sociales, considérées généralement comme un prélèvement peu progressif voire régressif, sont devenues un vecteur de redistribution verticale important parmi les salariés.

L'Allemagne a quant à elle adopté une stratégie quelque peu différente : certains emplois peu rémunérés (*Minijobs*) sont exonérés de cotisations salariales (les cotisations employeurs sont, elles, plus élevées que la normale), mais n'ouvrent pas droit aux protections usuelles des salariés (notamment en matière de retraite et maladie).

Autres évolutions marquantes

Selon les données de l'OCDE, les recettes fiscales affectées à la sécurité sociale présentes au début des années 1960 dans les pays d'Europe du Nord (Danemark, Suède, Norvège, Finlande) disparaissent sous cette forme au cours des années 1980. Au contraire elles font leur apparition à un niveau significatif à la fin des années 1990 en France et en Belgique, pour atteindre environ un tiers des recettes des fonds de sécurité sociale aujourd'hui. En France l'essentiel de ces recettes affectées est constitué par la CSG. En France et en Belgique des taxes affectées sur la consommation (taxes sur les tabacs et alcools et une fraction des recettes de TVA) interviennent comme une compensation des exonérations de cotisation employeur sur les bas salaires. En Italie, les prélèvements affectés à la sécurité sociale ont été remplacés au début des années 2000 par un pourcentage de recettes des TVA confié aux régions au titre de la gestion du système de santé.

Certains pays obligent à verser des cotisations à une assurance privée pour l'assurance maladie. C'est notamment le cas de la Suisse et en partie de la Grande-Bretagne. En 1998, l'État néerlandais a remplacé les cotisations sociales à l'assurance maladie par des cotisations obligatoires à des systèmes privés. En France, l'adhésion obligatoire à un contrat de complémentaire santé, qui devrait être mis en place dans les années à venir, s'en rapproche d'une certaine manière. Cependant, à l'inverse des Pays-Bas, cette adhésion ne concerne pas l'assurance maladie « de base ».

Les « dépenses fiscales » et « politiques socio-fiscales »

Au-delà des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques de protection sociale, les « politiques socio-fiscales » consistent pour les gouvernements à manipuler les prélèvements obligatoires à des fins de protection sociale [11]. Dans la mesure où certaines de ces politiques diminuent les recettes publiques (comme le ferait une dépense directe) elles sont souvent répertoriées comme des « dépenses fiscales ». L'OCDE inventorie deux types de dépenses fiscales à des fins de protection sociale : celles assimilables à des dépenses en espèces, et celles d'incitation à la dépense privée.

Les premières consistent à jouer sur les taux d'imposition pour mimer les effets des prestations sociales : c'est le cas des impôts négatifs (comme la PPE en France, ou le *Working Tax Credit* en Grande Bretagne), ou des crédits d'impôt liés au nombre d'enfants dans le ménage. Les secondes consistent à subventionner les dépenses privées de protection sociale par des baisses d'impôts (ou de cotisations) conditionnées à certaines dépenses. Par exemple, la France et la Suède ont fortement développé les réductions de prélèvements liés à l'embauche de salariés à domicile (garde d'enfant, aide aux personnes dépendantes) au cours des années 2000. De même la France et l'Allemagne ont fortement recours à des dispositifs d'incitation à la souscription

à des contrats collectifs de retraite et prévoyance privés par les entreprises. Il n'existe à l'heure actuelle que peu de données permettant une comparaison fiable entre États, mais ce type d'outil, particulièrement développé aux États-Unis, tient également une place importante au Royaume-Uni, en France, en Allemagne ou encore en Espagne, sans apparaître directement dans les données concernant les recettes et les dépenses de protection sociale (de l'ordre de 1 à 2 % de PIB [12]).

Michaël Zemmour

Notes

1. Les salariés à haut revenus en Allemagne ne sont par exemple pas obligatoirement affiliés à l'assurance maladie (ils ne versent alors aucune cotisation et ne sont pas éligibles aux prestations).

2. En France on parle à ce sujet de la règle de non-affectation des recettes aux dépenses.

3. Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, 1990, trad. fr. PUF, 1999.

4. La place de la France dans cette typologie est souvent discutée compte tenu du rôle historiquement fort de l'État dans la gestion et l'organisation de la protection sociale.

5. Il y a cependant un écart statistique important sur la part des cotisations sociales dans le PIB entre Eurostat et l'OCDE (de l'ordre de dix points). Toutefois pour la période antérieur à 1990, seules les données OCDE sont disponibles.

6. L. Scruggs, D. Jahn & K. Kuitto, "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", University of Connecticut & University of Greifswald, 2014

7. J. Kato, *Regressive Taxation and the Welfare State: Path dependence and Policy Diffusion*, Cambridge University Press, 2003.

8. M. Zemmour, « Cotisations sociales, taxes et déficit : évolution du financement de la protection sociale en Europe 1980-2007 », *European Journal of Economic and Social Systems*, 25(1-2), 97-112, 2012.

9. V. Fargion, « Le système de santé italien : évolution de la répartition des compétences et du mode de financement », *Revue française des affaires sociales*, 2006/2 n° 2-3, pp. 285-311.

10. K. Julienne & M. Lelièvre, « L'évolution du financement de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise », *Revue française des affaires sociales*, 2004/3 n° 3, pp. 87-111.

11. M. Zemmour, « Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux », *LIEPP Policy Paper* n°2, Sciences Po, 2013.

12. W. Adema, P. Fron, M. Ladaique, "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)". *OECD Working Paper* No. 124. OECD Publishing, 2011.

Notice 21

Le budget de l'Union européenne

L'unification monétaire européenne ne s'est pas accompagnée d'une montée en puissance du budget de l'UE, qui stagne aux alentours de 1 % du revenu national brut européen (RNB), si bien que les fonctions traditionnellement assignées aux finances publiques demeurent au sein de l'UE très largement assumées par les finances nationales, dont dépend *de facto* le budget européen, malgré un financement par ressources propres. Dans le contexte actuel d'assainissement budgétaire, cet assujettissement conduit à une contraction en valeur, sinon nominale, du moins réelle du budget européen, soumis lui-même à un encadrement pluriannuel rigoureux des dépenses ainsi qu'à une stricte règle d'équilibre.

Un budget unique financé par des ressources propres

La notion de « budget de l'Union » fait son apparition dans la rhétorique européenne au lendemain de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne (TUE) signé à Maastricht le 7 février 1992 mais ne constitue, jusqu'au 1er décembre 2009 (date de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007), qu'une commodité de langage puisque, jusque-là, ce budget demeure juridiquement le budget général des Communautés européennes. Il faut dire que, si le traité de Maastricht institue bien une Union européenne (UE), il ne la dote expressément ni de la personnalité juridique ni d'un budget propre, mettant les dépenses occasionnées par les politiques et coopérations menées dans le cadre de l'Union à la charge soit des États membres soit du budget général des Communautés, lui-même fruit d'un long processus d'unification budgétaire.

À l'origine en effet, prévalait une certaine forme de pluralité budgétaire résultant en grande partie de la construction sectorielle de l'Europe, qui conduisit les États fondateurs à instituer trois organisations distinctes dotées chacune de la personnalité juridique. Si, faisant montre d'une certaine hétérodoxie, le traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ne soumettait les finances opérationnelles de l'organisation à aucun véritable budget, ce qui lui conférait une significative liberté d'action, il prévoyait bien un document de cette nature pour les dépenses administratives. Quant aux traités de Rome du 25 mars 1957, ils dotèrent formellement la Communauté économique européenne d'un budget et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) de deux budgets, l'un de fonctionnement, l'autre d'investissement. Le traité de Bruxelles du 8 avril 1965 (dit de « fusion des exécutifs ») et celui de Luxembourg du 22 avril 1970 (dit premier traité budgétaire) mirent fin à cet éparpillement en intégrant, au sein d'un budget général des Communautés, le budget administratif de la CECA, le budget de la CEE, le budget de fonctionnement d'Euratom et finalement le budget d'investissement d'Euratom. Partageant alors les mêmes institutions (Conseil, Commission, Parlement européen entre autres), les trois organisations relevaient assez logiquement d'un budget commun. La disparition de la CECA en 2002, à l'expiration de son acte constitutif conclu pour cinquante ans, n'altéra en rien ce schéma. Au contraire, les États membres optèrent pour une forme de continuité en décidant de transférer à la Communauté européenne tous les éléments du patrimoine actif et passif de la CECA.

La véritable évolution résultera donc du traité de Lisbonne qui fait disparaître la Communauté européenne à laquelle succède l'UE désormais expressément personnalisée et dotée d'un budget propre (le budget de l'UE). Demeure néanmoins Euratom dont les dépenses et les recettes doivent, en application d'un protocole annexé au traité de Lisbonne, être inscrites au budget de l'UE.

Ce processus d'unification budgétaire s'est accompagné d'une marche pour le moins chaotique vers l'autonomie financière. Contrairement à la CECA dotée dès l'origine d'un pouvoir d'imposition à l'égard des entreprises de son secteur d'intervention, la CEE et Euratom étaient initialement financées par des contributions financières étatiques établies en fonction d'une clé de répartition inscrite dans les traités institutifs. Les traités de Rome prévoyaient néanmoins la faculté de remplacer ce mode de financement classique pour une organisation internationale par un financement par des ressources propres, et ce en actionnant une procédure décisionnelle particulièrement exigeante, assimilable à une procédure de révision simplifiée car imposant, outre une délibération unanime du Conseil, une approbation par l'ensemble des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Décidée et approuvée en 1970, cette substitution s'effectuera progressivement au cours de la décennie pour finalement être « constitutionnalisée » dans son principe par le traité de Maastricht, de sorte que l'actuel article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) dispose que : « l'Union est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financée par des ressources propres ». Il reste que, comme à l'origine, le système des ressources propres demeure, dans sa définition, placé sous le contrôle extrêmement étroit des États membres puisqu'établi par le seul Conseil statuant à l'unanimité et soumis à l'approbation de l'ensemble des États membres en tant que tels, ce qui implique par exemple pour l'exécutif français d'obtenir, conformément à l'article 53 de la Constitution, une autorisation législative avant de pouvoir consentir. Ainsi conçu, le système actuel n'offre au surplus à l'organisation qu'une piètre autonomie financière[1]. D'une part, soumise comme on l'a vu au consensualisme étatique, la décision sur les ressources propres plafonne ces dernières à un certain pourcentage du revenu national brut (RNB) de l'UE – actuellement 1, 23 % – de sorte qu'un éventuel déplafonnement sera subordonné au consentement express des 28. D'autre part, les ressources transférées à l'UE ne sont pas toutes de nature à affranchir le budget de l'UE d'une certaine forme de dépendance à l'égard des finances nationales. À la notable exception des ressources propres dites traditionnelles (RPT), constituées pour l'essentiel des droits de douane et prélevées onéreusement (20 % par retenue à la source) par les administrations nationales auprès des particuliers pour le compte de l'UE, les ressources propres actuelles s'apparentent à des contributions étatiques dans la mesure où, assises sur des agrégats purement statistiques – le RNB ou la base reconstituée de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) –, elles sont *volens nolens* à la charge des budgets nationaux, comme en atteste la pratique française du prélèvement sur recettes « de l'État » (sic) au profit de l'UE. Si ce PSRUE permet d'éviter que les ressources propres RNB et TVA soient formellement considérées dans le budget de l'État comme des dépenses, il fait tout de même l'objet d'un article de la LF (v. Notice 6), de sorte qu'il est soumis à un débat au sein des assemblées parlementaires, et potentiellement à des amendements visant à réduire son montant, néanmoins évaluatif.

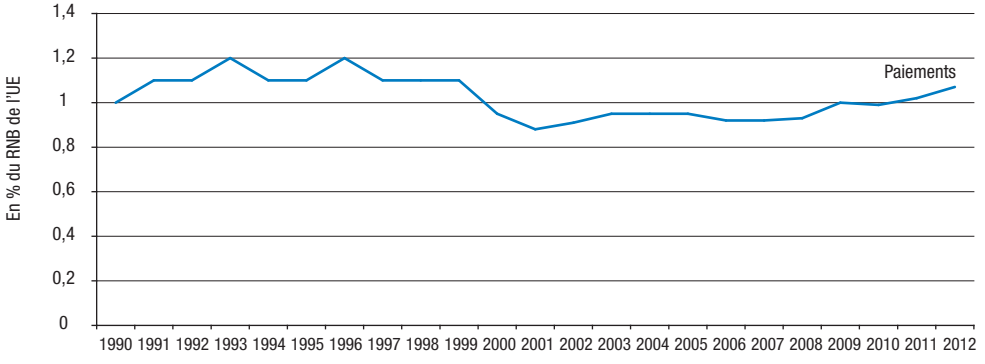
En 2012, la contribution française s'est élevée à 19,8 Mds € auxquels il faut ajouter environ 1,5 Md € de RPT collectées par l'administration nationale. La France appartient ce faisant au club des contributeurs nets – États contribuant davantage au budget de l'UE qu'ils n'en bénéficient –, le solde négatif s'établissant en 2012 à environ 8 Mds €. Bien que contestable au regard notamment de l'objectif de solidarité entre les États membres inscrit dans les traités, la thèse du « juste retour » a conduit à l'instauration de mécanismes correcteurs en faveur des principaux contributeurs nets, prenant la forme soit d'un remboursement d'une partie de la contribution nette (Royaume-Uni), soit d'un taux réduit de TVA et/ ou d'une réduction forfaitaire brute au titre de la ressource RNB (Allemagne, Pays-Bas, Suède, Danemark et Autriche). Si la France ne bénéficie pas de ces dispositifs, elle concourt pleinement à leur financement.

Ainsi, alimenté de manière prépondérante par les États membres, le budget de l'UE subit, dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques nationales, des pressions considérables affectant tant ses fonctions que l'ensemble du processus budgétaire.

La fonction budgétaire européenne

Si, sous l'effet du développement des politiques communautaires, le budget européen a connu une très significative montée en puissance durant ses quarante premières années d'existence, passant en 1960 de moins de 0,1 % du RNB à plus de 1,2 % au cours des années 1990, il stagne depuis 2000 aux alentours de 1 %. Cette situation devrait d'ailleurs perdurer au moins jusqu'en 2020 puisque le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (v. *infra*) s'établit en moyenne à 0,95 % du RNB, bien en deçà donc du plafond des ressources propres qui, en l'état, ne constitue donc plus un véritable enjeu. Cette significative contraction est à bien des égards déconcertante puisqu'elle s'inscrit dans un contexte non seulement d'élargissement à des États membres moins prospères, mais aussi d'approfondissement de l'intégration européenne, ce qui devrait *a priori* appeler, pour y faire face, à un renforcement des capacités financières européennes. Le rapport Mac Dougall sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, présenté à la Commission en 1977, ne recommandait-il pas, comme d'autres, d'accompagner la mise en place de l'Union économique et monétaire d'un très significatif accroissement du budget central, en vue de lui permettre d'assumer la fonction de stabilisation économique au sein de la zone monétaire ? N'assumant qu'environ 2 % des dépenses publiques au sein de l'UE, le budget de l'UE avec ses 135 Mds € en 2014 n'est évidemment pas suffisamment doté pour ce faire, si bien que la fonction stabilisatrice demeure l'apanage des finances nationales.

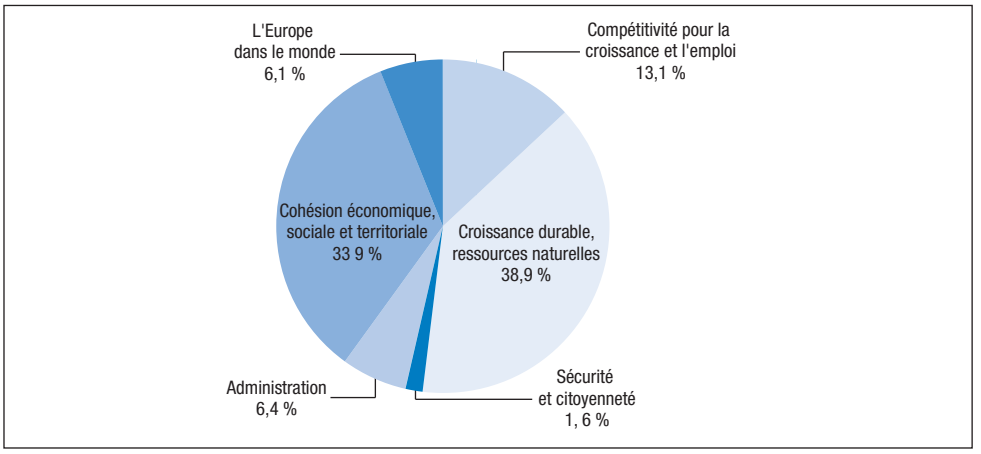
Évolution des dépenses de l'UE depuis 1990 (en part du RNB)



Source : Commission européenne, rapports financiers.

Bien que faiblement doté, du moins si on le compare aux finances des principaux États fédéraux (États-Unis, Allemagne, Canada), le budget de l'UE n'est pas moins principalement un budget d'investissement. Il faut dire que, malgré les incontournables charges de traduction dans une Union de droit respectueuse du multilinguisme, les dépenses de fonctionnement demeurent marginales (de l'ordre de 5 % du budget), ce qui doit beaucoup au principe de l'administration indirecte, en vertu duquel il revient pour l'essentiel aux administrations nationales de mettre en œuvre le droit de l'UE. La structure des dépenses opérationnelles semble également, à première vue du moins, stable. Les dépenses agricoles et structurelles demeurent de très loin les deux principaux postes du budget, accaparant environ 2/3 des ressources alors que les dépenses d'action extérieure occupent toujours une place très secondaire (de l'ordre de 6 %). Pour autant, au-delà de ces permanences, des évolutions assez significatives doivent être relevées, en particulier le tassement notable des dépenses d'intervention agricole et la progression corrélative de celles en faveur de la compétitivité (recherche, énergie, transport, éducation, formation, innovation), qui bénéficient pour 2014-2020 de plus de 13 % des crédits disponibles.

Cadre financier pluriannuel 2014-2020


L'Europe dans le monde 6,1 %
Compétitivité pour la croissance et l'emploi 13,1 %
Cohésion économique, sociale et territoriale 33 9 %
Croissance durable, ressources naturelles 38,9 %
Administration 6,4 %
Sécurité et citoyenneté 1, 6 %

Source : Commission européenne, rapports financiers.

La définition de ces grandes orientations budgétaires ne relève cependant pas de la procédure budgétaire en tant que telle, car s'il existe bien au sein de l'UE une fonction budgétaire, elle est soumise à un strict encadrement.

Les spécificités de la fonction budgétaire

Disposant que le Parlement européen et le Conseil exercent conjointement « les fonctions législative et budgétaire », le TUE reconnaît, à ses articles 14 et 15, l'existence d'une fonction budgétaire, sinon distincte de la fonction législative, en tout cas à ce point spécifique qu'elle mérite d'être mentionnée aux côtés de cette dernière.

Une « atypicité » formelle

Les traités institutifs entretiennent une certaine ambiguïté quant à la nature du budget. Tel n'était pas le cas du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004, qui prévoyait l'établissement du budget sous la forme d'une « loi européenne » (art. I-56). Mais l'échec du processus de ratification conduisit les États membres à abandonner le projet de permettre à l'UE d'adopter des lois formelles. À défaut, le traité de Lisbonne crée la catégorie des « actes législatifs » définis comme « les actes juridiques adoptés par procédure législative » (art. 289 § 3 TFUE). Affirmant que le budget est établi « conformément à une procédure législative spéciale » (art. 314 TFUE), l'acte constitutif semble donc, implicitement du moins, intégrer le budget parmi les actes législatifs.

Il reste que la Cour de justice a récemment affirmé que le budget « ne prend pas la forme d'un acte législatif proprement dit, au sens des articles 288 et 289, paragraphe 2, du traité FUE » [2] mais, ce faisant, la haute juridiction ne semble pas trancher définitivement la question du caractère législatif du budget. Elle semble plutôt simplement confirmer que, sous l'empire du traité de Lisbonne, comme auparavant d'ailleurs, le budget ne revêt les habits ni d'un règlement, ni d'une directive, ni d'une décision. N'empruntant donc la forme d'aucun des actes juridiques contraignants recensés au sein de la nomenclature officielle visée à l'article 288 TFUE, le budget apparaît comme une catégorie d'acte de l'Union que la doctrine se plait à qualifier d'« atypique » [3]. Malgré cette spécificité, le budget adopté « selon une procédure législative » devrait néanmoins, comme le soutient en tout cas l'Avocat général M. Yves Bot [4], être traité comme un acte législatif, ce à quoi d'ailleurs le Conseil s'astreint scrupuleusement.

Le budget devra ainsi être publié au *Journal officiel de l'UE* (art. 297 § 1 TFUE). Le Conseil devra délibérer publiquement et systématiquement rendre publics les votes émis par les repré-

sentants des États membres à son propos (art. 16 § 8 TUE). Enfin sont également susceptibles de s'imposer les contraintes posées par les deux premiers protocoles annexés aux traités afférents respectivement aux rôles des parlements nationaux ainsi qu'à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il en résulte tout d'abord que la Commission devra donc transmettre aux parlements nationaux le projet de budget, et ce « directement » et « en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil ». Est ainsi garantie, y compris en matière budgétaire, la correcte information des parlementaires nationaux. L'application du premier protocole implique ensuite l'observation d'un délai minimum de huit semaines entre le moment où le projet de budget est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'UE et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de l'adoption d'une position, ce qui garantit donc en principe la possibilité pour les assemblées parlementaires de faire connaître leur sentiment à propos des prétentions financières de la Commission avant que le Conseil ne procède à sa lecture du projet de budget. Il reste que ce délai de huit semaines n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés du point de vue du calendrier de la procédure budgétaire (v. *infra*). Correctement informés des intentions budgétaires européennes, les parlements nationaux peuvent donc user de leurs prérogatives constitutionnelles pour engager en la matière un dialogue politique, au plan national voire européen. En revanche, ils ne pourront vraisemblablement pas recourir à l'égard du projet de budget aux pouvoirs qui leur sont reconnus par le protocole n°2, puisque ceux-ci participent au contrôle du respect du principe de subsidiarité auquel le budget ne devrait *a priori* pas être soumis car il relève par essence, comme le soutient d'ailleurs le service juridique du Conseil, d'une compétence exclusive de l'UE.

L'apparente intégration du budget parmi les actes législatifs n'est pas de nature, compte tenu en particulier de la définition essentiellement formelle réservée à ces derniers, à gommer les spécificités de l'acte budgétaire, lesquelles résultent de son objet même.

Une fonction d'autorisation et de prévision

Conçu par les traités comme un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de l'organisation, le budget de l'UE constitue « un document essentiellement comptable » [5] qui, par l'entremise du constat de son adoption définitive, n'en dispose pas moins, à l'égard tant des institutions que des États membres, d'une force obligatoire [6], sur laquelle il convient néanmoins de s'entendre, non sans avoir distingué les dépenses des recettes.

• Sur le premier terrain, le TFUE assigne clairement au budget de l'UE une double fonction de prévision et d'autorisation (art. 310 §§1-2), laquelle naturellement « laisse à la dépense un caractère facultatif » [7], si bien qu'un particulier ne peut être directement concerné par les actes faisant partie de la procédure budgétaire [8].

N'entraînant qu'une faculté de dépenser, l'autorisation budgétaire, pour indispensable qu'elle soit, n'est en principe pas suffisante pour permettre la réalisation d'une dépense. Encore faut-il que la dépense budgétairement autorisée bénéficie d'une « base légale ». Après avoir été déduite par la Cour de justice du « système du traité » [9], cette exigence résulte désormais de la lettre même de l'acte constitutif, affirmant à cet égard que « l'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante » (art. 310 § 3 TFUE). Fondé par la Cour de justice sur un argument procédural qui a désormais perdu une partie de sa pertinence – « les conditions d'exercice du pouvoir normatif et celles du pouvoir budgétaire ne sont pas les mêmes » [10] –, ce principe de « double autorisation » trouve certainement davantage son siège dans la définition même de la fonction budgétaire qui ne consiste pas à décider de l'exercice et des conditions d'exercice par l'UE de ses compétences, apanage de la fonction normative.

• Il n'appartient pas plus au budget de définir les recettes de l'UE. Contrairement par exemple à la LF en France, le budget de l'UE ne peut comporter de dispositions normatives établissant, précisant ou modifiant les ressources propres, lesquelles doivent être définies par un

autre acte législatif (décision relative au système des ressources propres) relevant d'une autre base juridique (art. 311 TFUE) renvoyant à une procédure bien moins intégrée que la procédure budgétaire (v. *infra*) puisqu'impliquant, outre le recours au vote unanimitaire au sein du Conseil, l'approbation des États membres en tant que tels selon leurs règles constitutionnelles respectives. Les traités assignent d'ailleurs aux trois institutions participant à la procédure budgétaire l'obligation d'exercer les pouvoirs qui leur sont dévolus dans ce cadre dans le respect des actes adoptés en matière de ressources propres (art. 314 § 10 TFUE).

S'il n'appartient pas au budget d'établir les ressources de l'UE, il lui revient d'en évaluer le rapport annuel (art. 310 § 1 TFUE). Pour autant, il serait réducteur d'affirmer que le budget de l'UE ne constitue, en matière de recettes, qu'un acte de prévision. La décision relative au système des ressources propres confère en effet au budget (qu'il soit initial ou rectificatif) le soin de fixer le taux de la ressource propre complémentaire (ou d'équilibre) assise sur le RNB. L'exercice est certes plus technique que politique puisqu'il s'agit simplement pour l'autorité budgétaire, après avoir fixé le volume des dépenses autorisées, d'en tirer les conséquences en fixant un taux de ressource RNB de nature à générer des recettes suffisantes pour équilibrer le budget, et ce compte tenu de l'ensemble des autres recettes prévisibles.

Outre le taux de la ressource propre complémentaire le budget, après avoir évalué l'assiette des ressources TVA et RNB, fixe les sommes qu'au titre de ces deux ressources, les États membres devront mettre à disposition de l'UE sous la forme de douzièmes mensuels. Mettant clairement à la charge des membres de l'organisation une obligation, le budget déploie donc d'indéniables effets juridiques à l'égard des tiers. Néanmoins, contrairement au taux de la ressource RNB, les assiettes ne sont qu'évaluées par le budget, de sorte que les sommes que devront verser les États membres au cours de l'exercice ne sont que provisoirement mises à leur charge. Les montants définitivement dus ne seront établis qu'au cours de l'exercice suivant compte tenu des assiettes réelles constatées, de sorte qu'un solde devra alors être établi par la Commission.

Si, en matière de recettes, le budget n'est pas qu'un acte de prévision, constitue-t-il pour autant un acte d'autorisation ? L'acte constitutif ne le prévoit pas expressément, ne se prononçant en la matière qu'en ce qui concerne les dépenses (art. 310 § 2 TFUE). Cet ostracisme n'est pas de mise dans le règlement financier, qui dispose que le budget est l'acte qui prévoit et autorise, pour chaque exercice, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'UE. Pour autant, on peine à voir dans cette disposition l'équivalent de l'article 47 de la Constitution française, qui, dans son quatrième alinéa, laisse clairement entendre que la LF autorise le Gouvernement à percevoir les impôts. D'ailleurs, la réglementation ne subordonne pas le versement des ressources propres à une quelconque autorisation annuelle de l'autorité budgétaire. En cas de non-adoption du budget avant le début de l'exercice, elle prévoit que les taux « existants » des ressources TVA et RNB demeurent d'application de sorte que les États membres devront continuer à verser à l'UE mensuellement un douzième des montants fixés par le dernier budget définitivement arrêté. En revanche, la législation est totalement silencieuse sur les conséquences de la non-adoption du budget sur la perception des ressources propres traditionnelles (droits de douane notamment), ce qui semble bien confirmer l'absence d'autorisation budgétaire en la matière [11].

Le strict encadrement de la fonction budgétaire

Cantonnée pour l'essentiel à une mission de prévision et d'autorisation, la fonction budgétaire est en outre soumise, en application des traités institutifs, non seulement à des principes mais aussi à un encadrement pluriannuel.

La soumission à des principes budgétaires élargis

L'acte constitutif, précisé et complété en cela par le règlement financier désormais adopté par le Parlement et le Conseil, astreint en effet l'UE au respect d'un assez grand nombre de principes qualifiés de « budgétaires », parmi lesquels se trouvent les très classiques principes d'unité, d'annualité, de spécialité et d'universalité qui, appartenant au patrimoine commun des États

fondateurs, ont donc été implantés au sein du système institutionnel de l'UE. Le TFUE soumet au surplus le budget à un principe d'équilibre des dépenses et des recettes qui s'avère particulièrement rigoureux (art. 310 § 1), dans la mesure où l'UE n'est autorisée à emprunter que pour accorder des prêts ou à des fins d'acquisition immobilière. Ainsi, les ressources d'emprunt ne pourront en aucun cas être mobilisées pour financer un éventuel déficit budgétaire, auquel l'organisation n'a donc pas droit. À ces cinq principes intrinsèques au budget, le législateur en a ajouté non seulement un sixième intimement lié à eux, celui de la vérité budgétaire mais aussi deux autres plus généraux, ceux de bonne gestion financière, de transparence, sans compter le principe purement technique de l'unité de compte imposant l'usage de l'euro.

Nombre de ces principes font néanmoins l'objet d'aménagements qui offrent une indispensable souplesse à la gestion de l'autorisation budgétaire. Ainsi, le règlement financier permet, sous certaines conditions, le recours aux budgets rectificatifs (BR), aux virements ou reports de crédits, à l'affectation de certaines recettes, et à la dissociation de crédits (engagement/ paiement) – tempérament au principe d'annualité particulièrement utiles pour financer les nombreuses actions pluriannuelles de l'UE. Les atteintes au principe de l'unité sont davantage controversées dans la mesure où elles certaines dépenses échappent alors au contrôle de l'autorité budgétaire de l'UE. Il en va ainsi tout particulièrement des actions financées par les États membres, comme le Fonds européen de développement [12], les dépenses non administratives résultant d'une coopération renforcée (art. 332 TFUE), ou encore les dépenses afférentes, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, aux opérations ayant des implications militaires (art. 41 § 2 TUE).

L'encadrement pluriannuel

Ayant subi plusieurs crises financières du fait de l'épuisement de ses ressources propres, l'organisation s'est en outre astreinte, à partir de 1988, à une stricte discipline budgétaire en se dotant, dans le silence du Traité, d'un encadrement à moyen terme de ses dépenses prenant la forme de perspectives financières souscrites par les trois principaux protagonistes de la procédure budgétaire (Parlement, Conseil et Commission), dans le cadre d'un accord interinstitutionnel. Étant manifestement parvenue à atteindre ses objectifs à la fois de discipline budgétaire et de pacification des relations entre les deux branches parlementaires et intergouvernementales de l'autorité budgétaire, cette pratique institutionnelle a été largement consacrée par le traité de Lisbonne de sorte que le budget de l'UE doit, dorénavant en application même du droit primaire, respecter un cadre financier pluriannuel (CFP) au minimum quinquennal comportant, pour chacun des exercices couverts, non seulement un plafond annuel des crédits pour paiement mais aussi, à l'adresse de chaque grand secteur d'activité de l'UE, un plafond annuel des crédits pour engagement (art. 312 TFUE). Il reste qu'en application de l'acte constitutif révisé, le CFP doit désormais être fixé, non plus par un accord interinstitutionnel mais par un règlement adopté selon une procédure législative spéciale, qui s'avère bien moins intégrée que la procédure budgétaire (v. *infra*), puisqu'elle confère le pouvoir décisionnel au seul Conseil européen statuant à l'unanimité après, il est vrai, approbation du Parlement. Les traités autorisent néanmoins à recourir en la matière au vote à la majorité qualifiée, à la condition qu'au préalable le Conseil en décide ainsi à l'unanimité, mais excluent par ailleurs de conférer en ce domaine un pouvoir de codécision au Parlement (art. 353 TFUE), que seule une révision ordinaire des traités pourrait donc permettre.

À l'exception notable du premier encadrement qui fut quinquennal (1988-1992), les CFP ont été établis jusqu'à présent pour une durée de sept ans, ce qui n'est pas sans susciter certaines critiques, de la part notamment du Parlement, qui met en exergue l'inadéquation de cette durée avec le cadencement quinquennal de la vie démocratique européenne, mais qui reconnaît par ailleurs que l'harmonisation aboutirait à un CFP trop court pour accompagner la mise en œuvre de certaines politiques européennes.

L'actuel CFP 2014-2020 est particulièrement contraint puisqu'en valeur réelle, il accorde à l'UE une enveloppe septennale en diminution de plus de 3 % par rapport à l'ancienne. Dans ce contexte de disette budgétaire, le législateur a conforté les instruments de flexibilité permettant à l'autorité budgétaire, sans devoir obtenir au préalable une hypothétique révision du cadre, de s'affranchir des plafonds annuels dans certaines limites et naturellement sous certaines conditions, par exemple, dans certains cas, de compensation sur des exercices à venir [13].

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020

(M € – prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763 (46,96 %)
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614 (13,08)
1b. Cohésion économique, sociale et territoriale	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149 (33,87 %)
2. Croissance durable : ressources naturelles	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179 (38,87 %)
Dont dépenses relatives au marché et paiements directs	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851 (28,94 %)
3. Sécurité et citoyenneté	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686 (1,63 %)
4. L'Europe dans le monde	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704 (6,11 %)
5. Administration	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629 (6,42 %)
Dont dépenses administratives des institutions	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798 (5,19 %)
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27 (<0,01 %)
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	**134 318**	**135 328**	**136 056**	**137 100**	**137 866**	**139 078**	**140 242**	**959 988**
% RNB	1,03 %	1,02 %	1 %	1 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1 %
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	**128 030**	**131 095**	**131 046**	**126 777**	**129 778**	**130 893**	**130 781**	**908 400**
% RNB	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Marge disponible	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %	0,28 %
Plafond des ressources propres (% RNB)	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Source : règlement (UE, Euratom) n° °1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre pluriannuel pour la période 2014-2020.

Le processus budgétaire européen

Strictement encadrée, la fonction budgétaire s'est progressivement démocratisée. Le budget de l'UE doit désormais être approuvé dans son intégralité, non seulement par les représentants des États membres, mais aussi par les représentants des citoyens européens élus au suffrage universel direct qui, sur le fondement notamment des travaux de la Cour des comptes, assurent en outre le contrôle politique de l'exécution budgétaire, placée sous la responsabilité de la Commission.

La procédure budgétaire

La procédure budgétaire européenne a connu deux réformes significatives. À l'origine, le pouvoir budgétaire revenait au seul Conseil des ministres, ce qui n'était pas illégitime puisqu'à l'époque le budget des Communautés était formellement financé par les États membres. Censé affranchir l'organisation des budgets nationaux et donc du contrôle exercé par les parlements nationaux, le remplacement des contributions financières par des ressources propres acté par la décision du 21 avril 1970 va alors conduire les « maîtres des traités » à opérer, pour des raisons d'ordre démocratique, une première réforme d'envergure de la procédure budgétaire consistant à renforcer les prérogatives du Parlement européen, jusque-là uniquement consultatives. C'est ainsi qu'apparaît la distinction procédurale entre dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO), qui avait pour objet de répartir le pouvoir de dernier mot entre les branches parlementaire (DNO) et intergouvernementale (DO) de l'autorité budgétaire, sachant que, loin d'être arbitraire, cette différenciation se justifiait par l'absence à l'époque de pouvoir réellement décisionnel du Parlement en matière législative. Il reste que, particulièrement malaisée à mettre en œuvre, elle rendit la procédure budgétaire particulièrement conflictuelle, du moins jusqu'à la mise en place des perspectives financières en 1988 qui reléguèrent finalement au second plan l'enjeu de la classification DO/ DNO. Il n'en demeure pas moins que, grâce à un combat acharné, le Parlement parvint à étendre toujours plus le champ des DNO (environ 2/ 3 des dépenses en 2008, contre quelques pour cents à l'origine), et donc à conquérir une partie très significative du pouvoir budgétaire. Malgré cela, le Parlement réclamait de longue date l'abrogation de la distinction DO/ DNO.

Ce vœu est exaucé par le traité de Lisbonne qui remanie en profondeur la procédure budgétaire en s'inspirant notoirement de la procédure législative ordinaire, moyennant naturellement quelques adaptations fondées sur les spécificités de la fonction budgétaire, en particulier l'exigence de célérité consécutive au caractère annuel de l'autorisation budgétaire (art. 314 TFUE). Cette réforme participe, formellement du moins, à la démocratisation du fonctionnement de l'UE dans la mesure où elle étend le pouvoir décisionnel du Parlement à l'intégralité des dépenses budgétisées. Il reste qu'en optant pour une procédure de nature codécisionnelle, les rédacteurs des traités ont condamné les deux branches parlementaires et intergouvernementales de l'autorité budgétaire à exercer leurs nouvelles prérogatives de concert. Il revient ainsi à chacune d'elles de procéder successivement le Conseil d'abord statuant à la majorité qualifiée avant le 1er octobre, le Parlement dans les 42 jours qui suivent – à une lecture du projet de budget présenté avant le 1er septembre par la Commission de sorte qu'en cas de divergence, un comité de conciliation – mixte et paritaire – est immédiatement convoqué en vue de parvenir à un projet commun dans les 21 jours, lequel projet commun, pour être entériné, devra ensuite être approuvé, le cas échéant tactitement, par les deux institutions sous 14 jours. Subordonnant l'adoption du budget à un accord du Parlement et du Conseil sur l'ensemble des dépenses et des recettes, la nouvelle procédure expose l'UE au risque de ne pas disposer de budget en début d'exercice, et donc d'être soumise au fort incommode régime des douzièmes mensuels provisoires. Risque qui aurait pu être conjuré en prévoyant, comme l'avait suggéré en son temps la Convention sur l'avenir de l'Europe, de conférer un pouvoir de dernier mot au Parlement en cas d'incapacité du comité de conciliation à s'entendre sur un projet commun. Les États membres, rédacteurs des traités, n'y étaient manifestement pas prêts. Ainsi, en cas d'échec du comité de conciliation ou de rejet de son projet par le Parlement, il reviendra à la Commission, comme ce fut le cas en 2010 et en 2014, de présenter un nouveau projet de budget. Comme pour sauver « les apparences » devenues par conséquent trompeuses, les « maîtres des traités » ont néanmoins conçu un mécanisme laissant à penser que le Parlement européen conservait un pouvoir de dernier mot. En cas en effet de rejet par le Conseil du projet commun arrêté en comité de conciliation, le Parlement peut décider, après avoir approuvé ledit projet, en statuant à la majorité particulièrement renforcée des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages expri-

més, de confirmer tout ou partie des amendements votés lors de la lecture du projet de budget et, par hypothèse à ce stade de la procédure, non retenus par le comité de conciliation. Inutile de dire que cet ultime pouvoir parlementaire est conçu pour ne pas trouver à s'appliquer puisqu'il repose sur le rejet par le Conseil du projet commun qui, par construction, a obtenu au sein du comité de conciliation, le soutien parmi les membres de l'organe intergouvernemental d'une coalition détentrice de la majorité qualifiée. Or on ne voit donc pas bien comment cette majorité « pour » serait en mesure de se transformer en moins de quatorze jours en majorité « contre », et ce avec l'unique perspective de conférer un pouvoir de dernier mot à la branche concurrente de l'autorité budgétaire.

Les quelques procédures budgétaires annuelles intégralement menées à leur terme sous l'empire du traité de Lisbonne démontrent d'ailleurs que le nouveau processus décisionnel permet en quelque sorte au Conseil d'imposer au Parlement une certaine modération, pour ne pas dire austérité, quant à l'évolution des crédits de paiement dont les besoins ont été presque systématiquement sous-évalués, au point de devoir faire appel en cours d'exercice à de très significatifs BR afin d'honorer les obligations à la charge de l'organisation (+ 11 Mds € dans le cadre des BR de 2013).

L'exécution et le contrôle budgétaires

Le pouvoir d'exécuter le budget de l'UE est conféré par les traités institutifs à la Commission qui, tout en en assumant la responsabilité (v. *infra*), partage néanmoins cette fonction avec d'autres organes et organismes. Ainsi, en application toujours des traités mis en œuvre, il est vrai, de manière particulièrement extensive par le règlement financier, chacune des institutions de l'UE *lato sensu* bénéficie d'une individualisation budgétaire sous forme d'une section qu'il lui appartient d'exécuter [14]. En outre, bien qu'inscrites pour l'immense majorité d'entre elles au sein de la section de la Commission, les dépenses opérationnelles de l'organisation ne sont pas nécessairement directement exécutés par l'organe intégré, qui peut déléguer la gestion de programmes financiers à « des agences exécutives » qui, au nombre de six, se définissent comme des organismes personnalisés de l'UE, investis d'une mission de service public exercée sous le contrôle d'une Commission qui ne peut par ailleurs se départir des tâches impliquant une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques. Au-delà, les États membres concourent également de manière très significative à l'exécution budgétaire puisque, dans le cadre de l'exécution dite partagée du budget, qui s'applique à la très grande majorité des dépenses européennes, notamment agricoles et structurelles, la Commission délègue aux États membres des tâches d'exécution budgétaire, sachant qu'il lui appartient néanmoins de s'assurer, dans le cadre de procédures d'apurement des comptes, de la régularité des opérations prises en charge et, en cas d'irrégularité et *a fortiori* de fraude, de retirer le financement européen. Gage d'une protection effective des intérêts financiers de l'UE, les corrections financières ne sont d'ailleurs pas purement hypothétiques puisqu'elles se sont élevées en 2012 à près de 4 Mds €, dont 123 M € pour la France.

L'exécution budgétaire fait au surplus l'objet d'un contrôle externe assuré par la Cour des comptes européenne, instituée par le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 et composée de 28 membres (un par État), nommés pour leurs compétences et exerçant leurs fonctions en pleine indépendance dans l'intérêt général de l'UE. Dépourvue de pouvoir juridictionnel, la Cour dispose, à l'instar de la Commission, de la faculté d'effectuer des contrôles non seulement sur pièces mais sur place. L'auditeur externe de l'UE s'assure de la performance de la dépense européenne évaluée au moyen des critères de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité consubstantiels au principe de bonne gestion financière, ainsi que de la fiabilité des comptes, et se prononce sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, notamment dans le cadre d'une déclaration d'assurance qu'il intègre à son rapport annuel, à présenter avant le 15 novembre de l'année n+1. Sur cette base notamment, s'ensuit un contrôle politique de l'exécution budgétaire dans le cadre de la procédure dite de décharge qui conduit non seulement à la clôture des comptes, mais aussi à délester la Commission de sa responsabilité. La décharge est octroyée par le Parlement

sur recommandation du Conseil, en principe avant le 15 mai de l'année n+2. S'étant doté d'une commission dédiée exclusivement au contrôle budgétaire, le Parlement exerce cette prérogative non sans une certaine méticulosité, accompagnant l'octroi de la décharge de substantielles observations voire recommandations à l'adresse de l'exécutif budgétaire, qui devra tout mettre en œuvre pour y donner suite (art. 319 § 3 TFUE). En outre, alors que le traité ne l'envisage pas expressément, le Parlement a refusé à plusieurs reprises la décharge, ce qui manifeste alors une forme de défiance à l'égard de la Commission, sans pour autant emporter la démission collective contrainte du collège, qui ne pourrait résulter que de l'adoption d'une motion de censure.

• • • Plus de quarante ans après le remplacement des contributions financières par des ressources propres, l'autonomie financière demeure pour l'UE un enjeu majeur, du moins aux yeux tant de la Commission européenne que du Parlement qui, s'ils ne sont pas parvenus à obtenir en 2014 un infléchissement du caractère essentiellement étatique du mode de financement, ont réussi à arracher du Conseil la création d'un groupe de haut niveau chargé de procéder à un réexamen général du système des ressources propres. Au terme de ces travaux dirigés par l'ancien Premier ministre italien Mario Monti, la Commission pourrait être amenée, en 2016, parallèlement au réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, à formuler des propositions de réforme en la matière qui, pour être retenues, devront, comme on l'a vu, s'attirer le soutien de l'ensemble des États membres. Dans cette optique, le Conseil européen n'excluait pas en février 2013 que la taxe sur les transactions financières puisse constituer la base d'une nouvelle ressource propre. Il reste qu'en l'état actuel, cette taxe fait l'objet d'une coopération renforcée ne regroupant que onze États membres (Belgique, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Autriche, Portugal, Slovénie, Slovaquie), de sorte que son introduction dans le système des ressources propres conduirait immanquablement à opacifier davantage le mode de financement de l'UE, ce que les chefs d'État et de gouvernement ne semblent pas redouter, alors même qu'ils estiment que les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par l'objectif général de simplicité, de transparence et d'équité.

Aymeric Potteau

Bibliographie

Commission européenne, *Les finances publiques de l'Union européenne*, OPOCE, 4e éd., 2009.

C. Delon-Desmoulin, *Droit budgétaire de l'Union européenne*, LGDJ, 2011.

J. Le Cacheux, *Budget européen : le poison du juste retour*, Notre Europe, *Études et Recherches* n°41, 2005.

Ch. Mestre, Y. Petit, « Les crises budgétaires sont-elles inscrites dans la carte génétique du Traité sur le fonctionnement de l'UE ? », *in Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, 2012, pp. 443-468.

J.-P. Jacqué, « Budget », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2009.

A. Potteau, Chronique annuelle de finances publiques de l'Union à la *Revue trimestrielle de droit européen* depuis 2005 (Dalloz).

A. Potteau, « La régressivité de la procédure budgétaire introduite par le traité de Lisbonne », *Europe*, avril 2011, Étude n°4, pp. 5-10.

A. Potteau, « Le cadre financier pluriannuel : instrument de bonne gouvernance et d'"intergouvernementalisation" de l'Union européenne » *in* F. Péraldi-Leneuf, S. De La Rosa (dir.), *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Pedone, *Cahiers européens* n°5, 2013, p. 149.

Notes

1. Sur ce point, voir dans cette même collection notre notice « Les finances de l'Union européenne » *in* R. Dehousse (dir.), *L'Union européenne*, 4e éd., coll. « Les Notices », La Documentation française, 2014.

2. CJUE, 17 septembre 2013, *Conseil c/ Parlement européen*, Aff. C-77/11, point 60.

3. Joël Molinier, « Article I-56 », *in* Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade, Fabrice Picod (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2007, tome 1, spéc. p. 697.

4. Conclusions présentées le 28 mai 2013 dans l'affaire C-77/11.

5. CJUE, 17 septembre 2013, *Conseil c/ Parlement européen*, Aff. C-77/11, point 59.

6. CJCE, 3 juillet 1986, *Conseil c/ Parlement européen*, Aff. 34/86, Rec. p. 2155, point 8.

7. Selon la belle expression de P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques*, Montchrestien, tome 1, 7e éd., 1996, spéc. p. 350, § 277.

8. CJCE, ordonnance du 26 septembre 1984, *« Les Verts » c/ Parlement européen*, Aff. 296/83, *Rec.* p. 3335, point n°7.

9. CJCE, 12 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, Aff. C-106/96, Rec. p. I-2729, point n°22.

10. *Ibidem*.

11. En ce sens, D. Discors, « La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget », *in* C. Régnier-Heldmaier et *al.*, *Les finances de l'Union européenne*, Éditions de l'U. L. B., Bruxelles, commentaire J. Mégret, vol. 11, 2e éd., 1999, spéc. p. 322, § 626.

12. CJCE, 2 mars 1994, *Parlement européen c/ Conseil*, Aff. C-316/91, Rec. p. I-625.

13. Voir sur ce point notre Notice « Les finances de l'Union européenne », art. cit.

14. Cette prérogative est reconnue non seulement aux institutions concernées visées à l'article 13 § 1 TUE (Parlement, Conseil, Conseil européen, Commission, CJUE et Cour des comptes) à la notable exception néanmoins de la BCE qui n'est pas financée par le budget de l'UE mais aussi, en application du règlement financier, au Comité des régions, au Comité économique et social, au Médiateur, au Service européen d'action extérieure ainsi qu'au Contrôleur européen de la protection des données.

Focus

Fiscalité européenne et fédéralisme

L'idée d'une fiscalité européenne est ancienne et complexe. Toutefois, elle devient de plus en plus présente depuis quelques années. Par exemple, la Commission européenne a imaginé depuis octobre 2010 plusieurs pistes de travail afin d'une part alimenter le budget européen, et d'autre part le rendre à terme autonome [1]. On le sait, les futurs enjeux de l'Union européenne (UE), en ce qui concerne son budget, se cristalliseront autour de deux points : l'évolution des règles juridiques qui organisent la détermination des ressources, et la question du « juste retour » à l'égard des États membres.

Actuellement, le véritable défi qui se présente aux États membres est de trouver de nouvelles ressources qui se veulent dynamiques et par ailleurs équitables. Cette recherche conduit les responsables européens à s'arrêter sur la question d'instaurer un véritable impôt européen. Dans ses projets, la Commission a envisagé de taxer le secteur financier, de prélever une part de la vente de quotas de CO_2, de percevoir une taxe liée au transport aérien, d'instaurer une TVA européenne, des taxes sur l'énergie ou enfin de percevoir un fragment du produit de l'impôt sur les sociétés [2]. Cette interrogation est primordiale car comme on le sait les ressources financières de l'UE sont insuffisantes [3], et non satisfaisantes du point de vue de son autonomie financière. Pour mémoire, une grande part de son budget est alimenté par la ressource dite RNB (76 %, v. Notice 21), que l'on peut définir comme la contribution versée par les États membres. Par conséquent, le niveau de cette ressource conditionne de fait celui des dépenses de l'UE. Pour accroître ces dernières, un accord unanime de tous les États membres est nécessaire. Toutefois, les négociations sont difficiles car les États ne souhaitant pas voir progresser leur contribution la limitent au strict minimum nécessaire [4] au fonctionnement des institutions européennes. Par ailleurs ce système de ressources propres est très critiqué par les instances communautaires de contrôle [5]. Ainsi, selon la Cour des comptes européenne, « le système est excessivement complexe, manque de transparence, est incompréhensible pour les citoyens de l'Union européenne et ne peut faire l'objet d'un contrôle dans sa totalité ».

Selon les professeurs M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan et J.-P. Lassale, « tout pouvoir pour être autonome nécessite des moyens et donc des ressources » [6]. Ce principe s'applique à l'UE. La Commission travaille à la création d'une ressource novatrice qui répondrait à trois critères :

– elle doit produire des revenus conséquents, donner à l'UE une véritable autonomie financière [7] et lui attribuer une véritable autonomie de décision [8] ;
– elle doit être perçue indépendamment des budgets nationaux ;
– et créer un lien entre le citoyen européen et l'UE.

Comme on le voit, la Commission appelle de ses vœux la création d'un véritable impôt européen, qui réaliserait un lien direct entre les citoyens européens et l'UE, entraînant par conséquent une forme de solidarité financière [9]. En effet, le civisme fiscal que l'on retrouve entre administrations fiscales nationales et contribuables des États à travers le consentement à l'impôt doit se concrétiser à l'échelle de l'UE. Le défaut majeur de la fiscalité européenne est qu'elle est extrêmement embryonnaire, voire inexistante, à l'exception des droits de douane. En substituant au système actuel de ressources propres, qui comme on l'a vu n'en est pas réellement un, un véritable impôt européen, l'UE serait moins dépendante des budgets nationaux. Le traité de Lisbonne avait en son temps donné la capacité au Conseil d'établir de nouvelles ressources. Néanmoins la Commission voit dans cette disposition un frein au développement d'une nouvelle fiscalité, car pour elle les nouvelles règles ne feraient que s'ajouter à celles déjà existantes. Selon certains auteurs, cette volonté doit s'accompagner d'un transfert de la fiscalité nationale vers l'UE afin de renforcer le lien entre « les entreprises, les citoyens et le budget de l'Union européenne » [10] et mettre « un terme aux marchandages qui accompagnent l'élaboration de chaque nouveau cadre financier » [11]. Le lien fiscal ainsi institué donnerait un aspect concret aux programmes financés par l'UE.

Ce projet d'impôt européen doit affronter des obstacles avant sa concrétisation. Il remet en cause les règles fondamentales du droit public français en ce qu'il viole le principe ancestral de la souveraineté fiscale des parlements des États membres. Toutefois, « les problèmes financiers très graves rencontrés par certains États devraient amener très vite à poser [la] question du fédéralisme politique et surtout du fédéralisme financier » [12]. Par nature, le fédéralisme « est une manière de concevoir l'autorité de telle sorte que l'association se substitue à la contrainte » [13]. L'idée fédérale cherche donc à associer d'une part les citoyens, d'autre part les groupes.

Ainsi, les mécanismes existants ne suffisent plus. Le processus d'harmonisation en matière fiscale a atteint son stade critique du fait de la paralysie de la prise de décision au niveau du Conseil des ministres. L'impôt européen permettrait d'éviter les tensions qui se forment actuellement par les effets de la concurrence fiscale. Celle-ci, déjà visible [14], oblige les États membres à réorganiser leur système fiscal. L'OCDE, selon un rapport publié le 12 février 2013, recommande à la Commission de développer des mesures afin de lutter contre l'érosion de la matière imposable et du transfert de bénéfices des entreprises. Cette recherche ne pourra se réaliser sans une profonde transformation du schéma intellectuel des partenaires européens, et l'acceptation de l'idée d'un impôt européen.

Alexandre Dumont

Notes

1. Commission européenne, *Communication relative à la révision du budget européen*, Strasbourg, 19 octobre 2010, COM (2010) 700 final.

2. Parlement européen, *Document de travail n° 3 sur les ressources propres des Communautés européennes, scénarios pour l'avenir*, 27 janvier 2005, rapporteur Alain Lamassoure.

3. Le budget de l'UE des 27 pour 2013 représente 1,13 % de la richesse nationale de l'UE, ce qui correspond à la somme de 250 € par habitants.

4. Par ailleurs, la situation financière ne laisse pas aux États membres des marges de manœuvres suffisantes afin d'accroître leur participation financière. *Cf.* N.-J. Brehon, « La crise sur le budget 2011 : le choc des intransigeances », *Question d'Europe*, n° 187-2011.

5. La ressource TVA (11 % du budget) est aussi sous le feu de critiques virulentes.

6. M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, 13e éd., LGDJ, 2014, p. 129.

7. A. Potteau, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », Dalloz, 2004.

8. Pour une étude minutieuse de cette notion, *cf.* M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, *op. cit.* ; M. Bouvier, *Finances locales*, 15e éd., LGDJ, 2013.

9. J.-V. Louis, « Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne », in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, coll. « Actes Thèmes et commentaires », Dalloz, 2011, pp. 107-124.

10. C. Delon-Desmoulin, *Droit budgétaire de l'Union européenne*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2011, p. 233.

11. *Id., ibid.*

12. M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 171.

13. G. Burdeau, *Traité de science politique, t. 2 : L'État*, 3e éd., LGDJ, 1980, p. 493.

14. L'impôt sur la fortune par exemple voit ses taux chuter ou tend à être supprimé dans la grande majorité des pays de l'UE.

Notice 22

L'Union européenne et les finances publiques nationales

À chaque renégociation des perspectives budgétaires, le budget européen se trouve au centre de controverses, qui se sont d'ailleurs accentuées avec les derniers élargissements et la crise économique. Mais en dehors de ces difficiles périodes de négociations, le domaine budgétaire et financier est souvent le grand oublié des réformes européennes. L'avenir du financement de l'Union européenne (UE) constitue pourtant une préoccupation récurrente de la Commission, mais également du Parlement européen, tandis que les pays contributeurs surveillent avant tout l'évolution de leur contribution nette : leurs versements ne doivent pas augmenter, ni les financements en provenance du budget de l'UE diminuer. Du fait de cette attitude récurrente et symptomatique d'un relatif désenchantement vis-à-vis de la construction européenne, les relations entre l'UE et les États tendent à se focaliser sur le montant global du budget européen à moyen terme, faisant abstraction de l'indispensable solidarité européenne.

Un contexte tendu

Entre 1968 et 1988, le taux d'augmentation moyen des dépenses annuelles communautaires était de 125 %, bien plus rapide que celle des budgets nationaux (par exemple, en France, de 1967 à 1990, le budget de l'État a augmenté cinq fois moins vite). Ce rythme très élevé s'expliquait par la nécessité de financer de nouvelles politiques, par la prise en compte des élargissements successifs et par l'approfondissement des politiques existantes.

Cependant, depuis 1998, il s'agit de maîtriser l'évolution des dépenses européennes comme celles des États, alors que le budget de l'UE représente moins de 1 % du revenu national brut (RNB) européen [1]. Ce budget est atypique car, s'il ne ressemble plus au budget d'une organisation internationale (il est par exemple plus de 350 fois supérieur à celui du Conseil de l'Europe), il ne peut toujours pas être assimilé à un budget fédéral qui oscille, en principe, entre 15 et 25 % du RNB (aux États-Unis, le budget fédéral représente environ 24 % du PIB). On peut s'étonner du montant *a minima* du budget de l'UE, d'autant que d'autres mécanismes concourant également à la mise en œuvre d'un fédéralisme budgétaire, en particulier l'encadrement des budgets nationaux, évoluent beaucoup plus rapidement et suscitent en somme moins de réticences des États membres. Malgré tout, ces derniers souhaitent limiter très fortement l'augmentation du budget de l'UE, au risque de menacer son avenir sur un plan financier mais aussi, et surtout, politique.

Les négociations périodiques sur les enveloppes budgétaires à moyen terme sont généralement difficiles, car les intérêts des États membres ne sont pas toujours convergents. Celles sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 ont été d'autant plus vives que certains États appelés « amis du mieux dépenser », en l'occurrence la Finlande, le Danemark, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche et le Royaume-Uni, voulaient une diminution globale de l'enveloppe allouée, tandis que d'autres, dits « amis de la cohésion », s'opposaient à l'idée de réduire uniformément les crédits de la politique de cohésion. Certains ont également protesté considérant que « mieux dépenser » les deniers de l'UE n'était pas synonyme de « moins dépenser ». Enfin, certains pays comme la France sont restés attentifs au maintien d'un certain niveau de dépenses agricoles. Par ailleurs, après plusieurs tentatives pour le supprimer, le mécanisme de compensation dont la Grande-Bretagne bénéficie depuis 1984 a finalement été maintenu.

En tout état de cause, les pays contributeurs nets font souvent abstraction de l'indispensable solidarité européenne et surveillent avec attention, l'évolution de leur contribution globale : leurs versements ne doivent pas augmenter, les financements en provenance du budget de l'UE ne doivent pas diminuer.

Soldes budgétaires opérationnels (M € et % du RNB) depuis 2009 (dépenses administratives et ressources propres traditionnelles exclues et correction britannique incluse)

	2009 (*)		2010		2011		2012		2013		Moyenne 2007-2013 (**)	
	Mio EUR	% RNB	Mio EUR	% RNB	Mio EUR	% RNB	Mio EUR	% RNB	Mio EUR	% RNB	Mio EUR	% RNB
BE	−1663,9	−0,49	−1466,4	−0,41	−1369,6	−0,37	−1493,7	−0,40	−1541,1	−0,40	−1303,4	−0,36
BG	+624,2	+1,83	+895,5	+2,53	+725,4	+1,95	+1329,7	+3,39	+1529,0	+3,91	+872,7	2,47
CZ	+1702,5	+1,28	+2079,3	+1,50	+1455,2	+1,00	+3045,2	+2,15	+3401,1	+2,44	+1931,1	1,4
DK	−969,5	−0,43	−615,3	−0,25	−836,6	−0,34	−1126,0	−0,45	−1277,1	−0,49	−853,1	−0,35
DE	−6357,5	−0,26	−9223,6	−0,36	−9002,5	−0,34	−11953,8	−0,44	−13824,8	−0,49	−9507,4	−0,37
EE	+573,0	+4,23	+672,7	+4,96	+350,4	+2,28	+785,3	+4,74	+771,4	+4,33	+515,2	3,36
IE	−47,5	−0,04	+803,9	+0,60	+383,8	+0,29	+670,6	+0,50	+279,1	+0,20	+474,0	0,33
EL	+3121,0	+1,38	+3597,4	+1,67	+4622,6	+2,28	+4544,9	+2,33	+5340,7	+2,94	+4706,2	2,25
ES	+1181,7	+0,12	+4100,9	+0,40	+2995,0	+0,29	+3999,0	+0,39	+3058,3	+0,30	+3114,3	0,3
FR	−5872,7	−0,31	−5534,8	−0,28	−6405,8	−0,31	−8297,5	−0,40	−8445,7	−0,40	−5913,8	−0,3
HR	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	+49,6	+0,12	n.d.	n.d.
IT	−5058,5	−0,33	−4534,0	−0,29	−5933,0	−0,38	−5058,1	−0,32	−3789,9	−0,24	−4355,5	−0,28
CY	−2,3	−0,01	+10,6	+0,06	+6,9	+0,04	−25,2	−0,15	+40,4	+0,25	+,3	0
LV	+501,5	+2,52	+674,2	+3,67	+731,3	+3,59	+955,9	+4,30	+801,2	+3,44	+651,4	3,1
LT	+1493,3	+5,51	+1358,4	+5,00	+1368,0	+4,59	+1514,0	+4,75	+1514,5	+4,54	+1269,1	4,26
LU	−100,2	−0,43	−41,9	−0,15	−75,0	−0,26	−79,5	−0,27	−69,4	−0,22	−75,4	−0,26
HU	+2719,4	+3,11	+2748,4	+3,00	+4418,3	+4,71	+3280,4	+3,58	+4954,5	+5,33	+2977,0	3,21
MT	+8,6	+0,16	+52,9	+0,88	+67,0	+1,05	+71,4	+1,11	+88,0	+1,31	+49,4	0,82
NL	+117,7	+0,02	−1833,1	−0,32	−2214,0	−0,37	−2364,5	−0,39	−2675,1	−0,45	−2073,1	−0,35
AT	−402,1	−0,15	−677,0	−0,24	−805,1	−0,27	−1073,3	−0,35	−1251,7	−0,40	−732,7	−0,25
PL	+6337,1	+2,11	+8427,5	+2,47	+10975,1	+3,09	+11997,2	+3,29	+12237,1	+3,29	+8507,5	2,49
PT	+2150,7	+1,33	+2622,6	+1,57	+2983,7	+1,81	+5027,2	+3,13	+4416,7	+2,72	+3195,8	1,95
RO	+1692,5	+1,45	+1245,2	+1,01	+1451,5	+1,12	+2031,6	+1,57	+4142,8	+2,99	+1820,1	1,43
SI	+241,9	+0,69	+424,1	+1,21	+490,1	+1,37	+572,2	+1,64	+429,2	+1,22	+337,1	0,96
SK	+542,1	+0,87	+1349,6	+2,10	+1160,6	+1,72	+1597,0	+2,30	+1287,4	+1,83	+1040,0	1,62
FI	−544,2	−0,31	−300,2	−0,17	−652,1	−0,34	−658,8	−0,34	−604,0	−0,31	−464,2	−0,25
SE	−85,6	−0,03	−1211,4	−0,34	−1325,4	−0,34	−1925,1	−0,46	−2220,7	−0,51	−1318,0	−0,36
UK	−1903,3	−0,12	−5625,9	−0,32	−5565,6	−0,31	−7366,1	−0,38	−8641,7	−0,46	−4871,7	−0,26
UE	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		n.d.	n.d.

(*) Y compris les ajustements relatifs à l'implémentation de la Décision ressources propres 2007.

(**) Moyenne des soldes budgétaires opérationnels divisée par la moyenne des RNB de chaque État membre entre 2007 et 2013.

BE : Belgique ; BG : Bulgarie ; CZ : République Tchèque ; DK : Danemark ; DE : Allemagne ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FR : France ; HR : Croatie ; IE : Irlande ; IT : Italie ; CY : Chypre ; LV : Lettonie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; HU : Hongrie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; AT : Autriche ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SI : Slovénie : SK : Slovaquie ; FI : Finlande ; SE : Suède ; UK : Royaume-Uni.

Source : Commission européenne, Rapport financier 2013.

Ce problème est crucial dans une période où l'on assiste, dans la plupart des États, à une baisse de popularité de l'intégration européenne, liée aux conséquences d'une économie ouverte, mais également aux prescriptions budgétaires des traités et pactes budgétaires (v. Notice 4), ce qui conduit à remettre en cause indistinctement l'action, le financement, la gestion, les futurs élargissements et, plus généralement, la légitimité de l'UE. Ce sentiment de défiance a encore été illustré au printemps 2014, dans certains pays comme la France, ne serait-ce que par le fort taux d'abstention aux élections européennes.

Au-delà des difficultés politiques, les relations financières entre les États et l'UE sont relativement complexes : les États perçoivent des subventions en provenance du budget européen, mais contribuent en contrepartie au financement de l'UE, tout en étant soumis à une contrainte budgétaire forte.

Le financement du budget de l'UE par les États membres

En application du Traité (art. 310 TFUE), le budget de l'UE doit être en équilibre (v. Notice 21). Par ailleurs, son évolution est strictement encadrée par le cadre financier pluriannuel. Enfin, le mécanisme des ressources propres permet d'allouer des ressources régulières et pérennes au budget de l'UE.

La maîtrise du financement

Avant la décision « ressources propres » de 1970, les Communautés étaient financées par les contributions des États membres, réparties selon des clés de financement variables en fonction de la politique en question et des capacités contributives des États, qui devaient donc verser volontairement une certaine somme au budget communautaire. Néanmoins, il a fallu résoudre le problème de la répartition des charges lié à la mise en place de la politique agricole commune (PAC) ; il apparaissait également nécessaire de soustraire le financement du budget aux enjeux politiques par la mise en place de ressources propres. Ainsi, l'Europe communautaire continuait à percevoir des ressources propres dites « traditionnelles » fondées sur les droits (prélèvements) agricoles (cotisation sucre et isoglucose) et sur les droits de douane. Or celles-ci se sont progressivement réduites en raison, essentiellement, de l'ouverture des marchés.

Les contributions financières des États ont donc été remplacées par la ressource TVA, complétée, quelques années plus tard, par la ressource PNB. Créée en 1970, la première n'est pas directement liée à la TVA mais son calcul, fort complexe, est basé sur l'assiette de TVA ; la seconde, instituée en 1988 et renommée par la suite ressource RNB, semble plus juste, car elle est basée sur la richesse des États : déterminée à partir d'un taux appliqué à la somme de RNB de tous les États membres, elle constitue la recette d'équilibre, la clé de voûte du système de financement. Enfin, d'autres recettes existent, plus résiduelles, issues du fonctionnement des institutions (intérêts bancaires, cessions de biens…), des retenues effectuées sur les rémunérations et les pensions ou des contributions de tiers à des programmes européens. Le système des ressources propres en vigueur actuellement résulte d'une décision adoptée en 2007. Toutefois, après consultation du Parlement, une nouvelle décision « ressources propres » a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014, mais elle n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par les parlements des 28 États membres. Compte tenu des délais généralement observés en la matière, cela ne devrait intervenir qu'en 2016, avec un effet rétroactif au 1er janvier 2014[2].

Dépenses et recettes par État membre en 2013 (M € et % du budget européen)

	1a. Compétitivité	1b. Cohésion	2. Ressources naturelles	3a. Liberté, sécurité, justice	3b. Citoyenneté	4. L'UE, acteur mondial	5. Administration	6. Compensation	Total	Ressource propre TVA	Ressource propre RNB	Correction britannique	Réduction des resssources propres RNB accordée à NL et SE	Ajustement JAI pour DK, IE et UK	Total contributions nationales	Ressources propres traditionnelles (RPT) (75 %)	TOTAL des ressources propres	p.m. répartition des RPT		
																		Cotisations «sucre» (100 %)	Droits de douane (100 %)	Frais de perception RPT (25 %)
BE	1 101,0	465,0	736,8	88,7	83,3	0,0	4 734,7	0,0	7 209,5	476,9	3 198,0	229,1	25,5	1,7	3 931,3	1 359,5	5 290,8	11,9	1 800,8	– 453,2
BG	95,4	891,0	948,2	11,9	3,2	16,2	15,9	0,0	1 976,9	60,0	336,0	24,0	2,6	0,2	422,8	54,7	477,6	0,5	72,4	– 18,2
CZ	90,8	3 562,0	1 211,1	9,0	4,3	0,0	15,9	0,0	4 893,1	199,8	1 152,4	83,0	9,2	0,6	1 445,0	171,7	1 616,6	10,1	278,8	– 57,2
DK	252,2	71,6	1 046,7	2,5	12,0	0,0	49,8	0,0	1 434,8	290,4	2 153,0	149,6	16,9	– 3,9	2 606,0	293,3	2 899,4	6,8	384,3	– 97,8
DE	1 562,7	4 571,8	6 636,0	35,0	57,2	0,0	193,5	0,0	13 056,2	1 804,1	23 848,5	278,8	181,1	12,6	26 125,1	3 251,1	29 376,2	64,1	4 270,7	– 1 083,7
EE	26,3	681,2	236,8	19,9	1,6	0,0	7,6	0,0	973,3	24,9	154,0	10,1	1,1	0,1	190,3	21,7	211,9	0,0	28,9	– 7,2
IE	193,7	97,3	1 529,1	5,8	6,6	0,0	41,8	0,0	1 874,3	202,2	1 234,2	78,4	8,8	– 3,0	1 520,6	210,6	1 731,2	0,0	280,8	– 70,2
EL	244,8	4 232,0	2 651,1	36,6	8,9	0,0	41,1	0,0	7 214,6	204,2	1 480,7	96,4	12,0	0,9	1 794,2	112,3	1 906,4	1,9	147,8	– 37,4
ES	1 030,1	5 606,1	6 901,6	93,9	25,6	0,0	94,9	0,0	13 752,2	1 292,1	8 415,7	595,1	68,1	4,7	10 375,6	993,1	11 368,7	7,4	1 316,7	– 331,0
FR	1 508,6	2 603,4	9 619,4	85,8	82,4	0,0	339,7	0,0	14 239,3	2 837,1	17 685,4	1 204,2	138,2	9,5	21 874,4	1 417,2	23 291,6	54,5	1 835,1	– 472,4
HR	23,0	0,1	2,4	40,0	3,1	137,6	8,7	75,0	290,0	32,1	180,5	12,7	1,4	0,0	226,8	11,5	238,2	0,0	15,3	– 3,8
IT	931,7	5 585,9	5 600,0	68,0	111,6	0,0	257,0	0,0	12 554,3	1 732,2	13 003,8	902,3	102,7	7,2	15 748,1	1 419,8	17 167,9	10,2	1 882,9	– 473,3
CY	24,6	104,0	77,2	4,9	3,4	0,0	13,0	0,0	227,1	24,2	135,6	9,2	1,1	0,1	170,0	14,8	184,8	0,0	19,7	– 4,9
LV	38,7	657,2	351,2	5,9	2,0	0,0	8,3	0,0	1 063,2	26,5	206,1	14,0	1,5	0,1	248,3	20,7	269,0	0,0	27,6	– 6,9
LT	121,2	1 099,9	621,7	24,7	3,9	0,0	9,8	0,0	1 881,2	45,4	284,2	19,5	2,2	0,1	349,4	55,3	404,8	6,8	67,0	– 18,4
LU	16,1	19,1	51,4	4,2	9,9	0,0	1 350,4	0,0	1 598,2	42,9	246,4	18,9	2,2	0,1	310,5	11,3	321,8	0,0	15,1	– 3,8
HU	178,3	3 908,5	1 778,3	13,5	8,8	7,1	15,3	0,0	5 909,8	109,2	751,2	53,3	6,2	0,4	920,2	90,9	1 011,1	3,0	118,2	– 30,3
MT	10,8	109,9	17,4	2,7,0	2,1	0,0	6,5	0,0	173,7	11,2	62,0	3,9	0,4	0,0	77,5	8,9	86,4	0,0	11,8	– 3,0
NL	659,9	394,1	954,1	142,7	20,7	0,0	92,5	0,0	2 264,1	260,2	5 074,5	60,5	– 653,4	2,8	4 744,6	1 807,6	6 552,1	17,9	2 390,2	– 602,5
AT	240,5	291,1	1 262,8	35,6	11,0	0,0	21,0	0,0	1 862,0	333,8	2 639,1	32,2	21,0	1,4	3 027,5	163,9	3 191,4	4,2	214,3	– 54,6
PL	190,4	10 658,0	5 157,2	105,9	18,7	20,1	29,2	0,0	16 179,5	501,4	3 083,2	219,7	24,6	1,7	3 830,6	383,8	4 214,4	41,4	470,4	– 127,9
PT	133,3	4 435,0	1 532,9	26,6	4,0	0,0	31,0	0,0	6 162,8	225,6	1 347,4	94,6	10,5	0,7	1 678,9	114,0	1 793,0	0,1	151,9	– 38,0
RO	69,0	2 953,2	2 459,1	16,9	10,9	32,1	19,3	0,0	5 560,6	153,8	1 122,0	83,3	9,2	0,6	1 369,0	105,3	1 474,3	6,8	133,7	– 35,1
SI	44,5	535,8	194,8	6,9	20,4	2,9	8,3	0,0	813,6	52,2	293,3	20,1	2,3	0,2	368,1	57,5	425,6	0,0	76,7	– 19,2
SK	58,4	1 380,8	566,0	5,0	6,0	0,0	9,9	0,0	2 026,1	67,9	598,7	41,8	4,8	0,3	713,4	85,9	799,3	4,7	109,8	– 28,6
FI	180,3	368,1	893,7	20,7	8,5	0,0	25,5	0,0	1 496,8	285,3	1 614,5	117,6	13,2	0,9	2 031,5	127,6	2 159,1	4,0	166,2	– 42,5
SE	341,5	289,2	906,7	22,2	69,7	0,0	31,7	0,0	1 661,0	198,6	3 664,3	47,0	– 142,9	1,9	3 768,9	442,6	4 211,5	– 1,3	591,4	– 147,5
UK	1 441,6	665,3	3 958,2	82,0	33,1	0,0	128,1	0,0	6 308,3	2 527,3	16 230,0	– 4 329,5	123,6	– 41,9	14 509,5	2 558,8	17 068,4	13,9	3 397,8	– 852,9
EU-28	10 956,5	56 226,5	57 897,0	1 041,7	633,0	216,0	7 600,4	75,0	134 656,1	14 019,7	110 194,6	169,9	– 5,8	– 0,1	124 378,3	15 365,3	139 743,6	268,8	20 218,3	– 5 121,8
Non-UE	958,2	4,1	105,2	8,4	35,8	5 077,1	169,1	0,0	6 357,9	Excédent de l'exercice précédent							1 053,6	p.m. montant de la correction britannique		407,24
Autres	982,6	79,9	10,8	4,3	2,0	1 518,7	466,8	0,0	3 064,1	Surplus du FEOGA-garantie							0,0			
Affecté	1 409,6	610,8	1 511,2	67,6	90,3	248,5	457,9	0,0	4 390,9	Surplus du fonds de garantie à l'aide extérieure							0,0			
Total	14 306,9	56 931,3	59 524,2	1 122,0	761,1	7 055,2	8 693,2	75,0	148 468,9							Autres recettes	8 706,4			
																Total	149 503,7			

BE : Belgique ; BG : Bulgarie ; CZ : République Tchèque ; DK : Danemark ; DE : Allemagne ; EE : Estonie ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FR : France ; HR : Croatie ; IE : Irlande ; IT : Italie ; CY : Chypre ; LV : Lettonie ; LT : Lituanie ; LU : Luxembourg ; HU : Hongrie ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; AT : Autriche ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SI : Slovénie ; SK : Slovaquie ; FI : Finlande ; SE : Suède ; UK : Royaume-Uni.

Source : Commission européenne, Rapport financier 2013.

En fin de compte, fondé essentiellement sur la richesse respective des différents États membres, le financement de l'UE à 28 repose encore sur une base relativement étroite puisque cinq États (Allemagne, France, Espagne, Italie et Royaume-Uni) en assurent à eux seuls 57,53 % – ce qui représente néanmoins une diversification, puisqu'en 2004 ces cinq mêmes États finançaient 75 % du budget de l'UE. Toutefois, l'évolution de ce dernier dépendant nécessairement de leur bonne santé financière, ces « grands États » sont tentés de limiter sa croissance en période de difficultés budgétaires.

Les modalités du financement

Les ressources propres doivent être mises à la disposition de l'UE par les États membres. Depuis 1971, afin de satisfaire à cette règle d'exigibilité automatique, la France utilise la technique du « prélèvement sur recettes » : il s'agit de sommes qui viennent en déduction du total des recettes du budget, l'État versant des recettes qu'il a perçues sans les faire figurer dans les dépenses, mais en les mentionnant en déduction des prévisions de recettes. Non prévu par l'ordonnance de 1959, ce mécanisme fut critiqué par la Cour des comptes car il permet d'éviter de soumettre le prélèvement aux différents contrôles qui pèsent sur les dépenses. Cependant, le Conseil constitutionnel a validé cette procédure (déc. n° 82-154 DC, 29 décembre 1982 et n° 98-405 DC, 29 décembre 1998) et la loi organique relative aux lois de finances (v. Notice 3) de 2001 a permis sa codification. Mentionnée désormais à l'article 6 al. 4 LOLF, cette pratique est utilisée au profit de l'UE, mais également pour les transferts financiers de l'État aux collectivités.

On retrouve le montant total de prélèvements sur recettes dans le tableau d'équilibre de la LF. Ainsi, un peu plus de 21 Mds € sont mis à la disposition de l'UE en 2015, la contribution de la France représentant 16,1 % du budget européen. Le détail des prélèvements sur recettes figure dans la première partie de la LF et dans l'état législatif annexé « A », tandis que les relations financières entre l'État et l'UE font l'objet d'un « jaune » budgétaire (v. Notice 6). Il faut noter cependant que, depuis 2010 et conformément aux recommandations de la Cour des comptes [3], une séparation est effectuée entre ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisation sucre), qui sont considérées comme appartenant à l'UE depuis l'origine et dont l'État assure le recouvrement (1,5 Md € pour 2015), et les autres ressources propres qui font l'objet du prélèvement sur recettes (70 % au titre de la ressource RNB). Les ressources propres traditionnelles sont ainsi comptabilisées en compte de tiers en comptabilité générale.

Les sommes mises à la disposition de l'UE sont appelées par la Commission en fonction de ses besoins [4]. Chaque mois, les États doivent verser 1/12e du montant prévisionnel des ressources TVA et RNB, sous peine d intérêts de retard. La CJCE est très stricte sur ce point : même une grève ne peut justifier un retard en la matière (CJCE 17/09/1987, *Commission c/ République hellénique*, aff. 70/86). Chaque année, un ajustement des contributions nationales fondées sur la TVA et le RNB est calculé, notamment, après le calcul définitif des RNB nationaux. Ces ajustements nécessaires peuvent entraîner de lourdes conséquences financières pour les États membres, si bien que des assouplissements sont aujourd'hui autorisés. En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles, les États les perçoivent puis les mettent à disposition sur le compte de leur Trésor public ouvert au profit de l'UE.

Les ressources en provenance des États servent logiquement à financer le fonctionnement des institutions de l'UE, mais cette utilisation reste marginale car la majeure partie des recettes de l'UE ne fait que transiter par le budget européen, afin d'assurer le financement d'actions menées dans les États. Cela se traduit par l'attribution de subventions versées aux États ou à des organismes nationaux.

Si chaque année, avec l'adoption du budget, l'autorité budgétaire autorise la Commission à dépenser et à exécuter les dépenses prévues, il n'en est pas de même en matière de recettes. Même si le budget est arrêté par le président du Parlement, qui ainsi constate que le budget est définitivement adopté, les dispositions du Traité et de la décision « Ressources propres » limitent

en réalité le pouvoir parlementaire, car la détermination des recettes dépend d'une procédure extrabudgétaire : en vertu d'une procédure législative spéciale, c'est au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, d'arrêter les dispositions relatives aux ressources propres (art. 311 TFUE), qui doivent ensuite être ratifiées par les États membres.

Quel pouvoir budgétaire pour le Parlement européen ?

Le budget de l'UE est un acte de prévision annuelle et un acte d'autorisation qui porte sur l'ensemble des recettes et des dépenses de l'UE. Au regard des dispositions financières des traités et du règlement financier, on peut d'ailleurs estimer que l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement) est à même de donner une autorisation éclairée tant en matière de recettes que de dépenses. Toutefois, l'autorisation n'est pas complète car, depuis l'origine, les compétences du Parlement en matière budgétaire sont limitées en regard de celles dont dispose une assemblée parlementaire classique. Même si le pouvoir budgétaire du Parlement s'est accru, notamment, avec l'adoption du traité de Lisbonne, les diverses réformes n'ont pas abouti à la création d'un pouvoir budgétaire exclusivement parlementaire. Cette situation sans doute regrettable est directement liée à la répartition originelle des pouvoirs dans l'UE, le Conseil de l'UE étant à la fois le législateur de droit commun et un pouvoir exécutif, tandis que l'Assemblée exerçait principalement des compétences consultatives. Enfin, au-delà du problème des pouvoirs parlementaires, c'est l'autorité budgétaire en tant que telle qui est de toute manière limitée dans ses prérogatives, puisqu'elle ne possède pas la totalité du pouvoir budgétaire, c'est-à-dire celui de décider des recettes et des dépenses.

Cette amputation du pouvoir budgétaire au détriment du Parlement en particulier est regrettable, d'autant qu'il est paradoxal qu'un Parlement ne puisse avoir accès aux ressources : historiquement, les parlements nationaux ont déjà obtenu le droit de contrôler les recettes avant d'obtenir celui de voter les dépenses. Le Parlement est également limité dans son pouvoir d'amendement sur les recettes par le Traité (art. 310 et 314 TFUE) comme par la décision « ressources propres », qui imposent un équilibre budgétaire strict.

De la même manière, l'autorisation de dépenses donnée annuellement reste également d'une portée limitée dans la mesure où le budget est très contraint par le cadre financier pluriannuel (*). Le budget annuel reste tout de même irremplaçable pour définir le niveau de la dépense dans le cadre des plafonds prévus dans le cadre financier et pour répartir les crédits entre les différentes lignes budgétaires. La limite réside enfin et bien davantage dans la nature juridique du budget, qui ne peut seul servir de fondement à la mise en œuvre d'une politique déterminée : pour pouvoir engager une dépense, il faut non seulement une inscription de celle-ci au budget, mais également l'adoption d'un acte législatif, ou acte de base, dans le cadre de la procédure législative.

(*) En application du traité de Lisbonne, les perspectives financières seront, à l'avenir, contenues dans un règlement cadre financier pluriannuel.

Le financement des actions nationales par le budget de l'UE

Le soutien financier de l'UE aux actions nationales permet d'encourager la construction européenne et de renforcer la solidarité intra-européenne. Néanmoins, le faible volume du budget de l'UE ne lui permet pas de peser sur les grands équilibres économiques et financiers. En outre, même si elle s'est développée sous la contrainte de la crise financière, cette solidarité reste toujours partielle, contrariée par la volonté des États de récupérer, sous forme de subventions, les ressources versées au budget de l'UE.

La solidarité financière européenne

Le principe de la solidarité entre les États membres est affirmé à plusieurs reprises par les traités. En revanche, les manifestations concrètes de cette solidarité, en particulier financière, sont longtemps restées marginales, même si l'institution d'un « Fonds de solidarité de l'Union européenne » [5] a pu constituer un symbole fort, soulignant la constante volonté d'une solidarité financière entre les États. Cette solidarité a pris une autre dimension avec l'instauration du Fonds européen de stabilité financière (FESF) en 2010 puis du Mécanisme européen de stabilité (MES), et la mise en place d'une gouvernance financière européenne (v. Notice 4).

Toutefois, la solidarité financière constitue depuis l'origine l'un des fondements de l'action des fonds structurels et des autres instruments financiers. D'ailleurs, à l'exception du financement de l'administration européenne, la redistribution des moyens financiers issus des ressources propres justifie à elle seule l'existence d'un budget pour l'UE fondé sur le principe selon lequel une action collective et coordonnée est plus efficace que l'addition d'actions isolées. La solidarité financière trouve une expression au moyen des fonds structurels tels que le FEDER (Fonds européen de développement régional) qui doit renforcer, par exemple, la cohésion économique et sociale et territoriale par la correction des principaux déséquilibres régionaux [6] ou le FSE (Fonds social européen) dont le but est de « favoriser des niveaux d'emploi élevés et de qualité, d'améliorer l'accès au marché du travail, de soutenir la mobilité des travailleurs et de faciliter l'adaptation de ces derniers aux mutations et aux changements, d'encourager un niveau élevé d'éducation et de formation de tous, de faciliter le passage des jeunes du système éducatif au monde du travail, de lutter contre la pauvreté, d'améliorer l'inclusion sociale et de favoriser l'égalité entre les genres, la non-discrimination et l'égalité des chances » [7]. La poursuite d'un but de solidarité financière entre États membres est affirmée encore plus clairement par l'instauration du « Fonds de cohésion », qui était véritablement motivée par l'impératif de solidarité financière européenne. Il est institué « pour renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union, dans la perspective de promouvoir le développement durable » pour les États dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne européenne [8]. Enfin, le protocole sur la cohésion économique et sociale et territoriale, annexé au TFUE, réaffirme l'objectif de promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et de la solidarité entre les États membres. Sur la période 2014-2020, la France s'est vu attribuer 26,7 Mds € au titre des programmes européens.

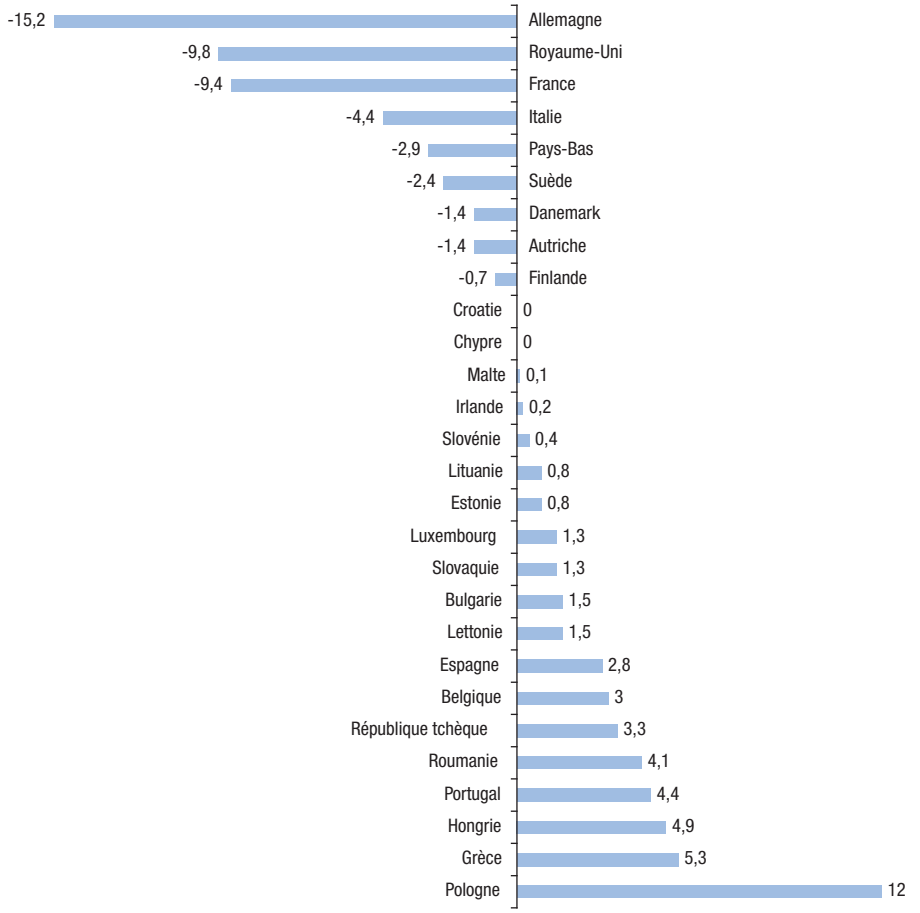
Au-delà de ces exemples, la solidarité financière entre États membres par le budget reste marginale, et le cadre financier pluriannuel actuel ne fait que confirmer une tendance ancienne, car le budget de l'UE reste plafonné à 0,95 % du RNB européen sur la période 2014-2020 [9]. Ces ambitions financières limitées ont une nouvelle fois conduit la Commission à définir un nombre réduit de priorités pour la période 2014-2020 [10] : il s'agit pour l'essentiel de favoriser la compétitivité et la croissance économique en augmentant les montants consacrés à la recherche et à l'innovation, à l'éducation et au développement des PME, et de rendre la PAC plus efficace afin qu'elle contribue davantage au développement durable. La Commission cherche aussi à promouvoir la solidarité, d'abord avec les États membres et les régions les plus pauvres, mais également avec les populations des pays tiers pour leurs besoins humanitaires immédiats et leur développement à long terme.

La frilosité des États lors des négociations budgétaires se conjugue avec des postures nationales assez égoïstes. Alors qu'au plan juridique les ressources européennes constituent des ressources propres, l'absence d'impôt européen (v. Focus après Notice 21) fait qu'elles ressemblent plutôt à des contributions versées par chaque État (particulièrement la ressource RNB). Alors que l'existence même d'un budget européen comporte de nombreux avantages, même s'ils ne sont pas toujours immédiatement identifiables, les États membres restent très soucieux de la question des soldes nets : ils ne veulent pas payer plus qu'ils ne reçoivent. Mettant de côté l'indispensable solidarité européenne, les États sont toujours dans l'attente de retours financiers à la hauteur de leur engagement budgétaire.

Des « retours » financiers sous surveillance

Les plus importants « contributeurs » au budget de l'UE – Allemagne, France, Espagne, Italie et Royaume-Uni – sont très vigilants sur la question des «soldes nets », définis comme la différence entre ce qui est versé par les États et ce qui leur est versé par l'UE. Cette question a toujours été au cœur des négociations budgétaires. D'ailleurs, de 1979 à 1995, la Commission préférait occulter les soldes afin de ne pas parasiter le débat. Après une courte période de diffusion restreinte auprès des États, elle a décidé de les publier à partir de 1998.

Soldes nets en 2013 (% du RNB) de chaque État membre



Source : «Relations financières avec l'Union européenne», Annexe au PLF pour 2015.

Lors de la dernière programmation budgétaire, les plus importants contributeurs nets ont été l'Allemagne, la Belgique, la Suède et les Pays-Bas. Du fait de l'implantation des institutions communautaires, la Belgique et le Luxembourg sont contributeurs nets du point de vue des dépenses opérationnelles, mais bénéficiaires nets si l'on prend en considération les dépenses administratives réalisées par l'UE sur leur territoire. Ces dernières années, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Grèce, la Pologne et la Hongrie ont largement bénéficié de la politique de cohésion. D'ailleurs, l'ensemble des derniers États ayant adhéré à l'UE sont des bénéficiaires nets, la Pologne se détachant largement du lot en valeur absolue.

Au travers de ses différents fonds et des politiques européennes, l'UE verse des sommes très importantes à la France : ainsi, en 2013, elle a perçu plus de 14,2 Mds €, ce qui en fait l'un des principaux bénéficiaires. Néanmoins, l'appréciation est plus juste si l'on rapporte le montant des financements reçus à la population ; dans ce cas le classement est différent puisque la France descend alors au 22e rang des bénéficiaires de l'UE, et au 11e des bénéficiaires de la PAC [11].

Un exemple : le processus d'utilisation des financements européens en France

Un cadre général déterminé par la réglementation européenne

Pour mettre en œuvre les financements européens, l'UE applique le principe de l'administration indirecte, qui implique des actions menées sous la responsabilité des autorités nationales. Propre aux systèmes fédéraux, l'administration indirecte est fondée sur une des dispositions de l'article 4 TUE qui précise que « les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union ». Ce processus permet aux États de garder une certaine maîtrise concernant l'exécution des politiques européennes, et d'éviter toute concurrence entre des administrations nationales et européennes dotées de missions similaires.

Ce principe d'administration indirecte impose trois obligations essentielles aux États :
– ils doivent nécessairement appliquer ou transposer la réglementation européenne ;
– ils sont parfois amenés à mettre en place ou à utiliser des structures nationales spécifiques dédiées à la mise en œuvre des politiques de l'UE ;
– les éventuels litiges sont tranchés en premier lieu par les juridictions nationales chargées d'appliquer le droit de l'UE.

L'administration indirecte régit également, parfois, les relations financières entre UE et États membres. En effet, responsable de l'exécution du budget, la Commission dispose de trois modes d'exécution prévus par le règlement financier [12]. En effet, elle peut exécuter le budget selon une gestion directe assurée par ses propres services ou selon une gestion indirecte en s'appuyant sur des pays tiers, des organisations internationales et des structures européennes telles que la Banque européenne d'investissement (BEI). En outre, pour certaines actions, la priorité va être donnée à des modalités de gestion partagées avec les États membres. En vertu de l'article 59 du règlement financier, « lorsque la Commission exécute le budget en gestion partagée, des tâches d'exécution du budget sont déléguées à des États membres. La Commission et les États membres respectent les principes de bonne gestion financière, de transparence et de non-discrimination et assurent la visibilité de l'action de l'Union lorsqu'ils gèrent les fonds de celle-ci. À cet effet, la Commission et les États membres remplissent leurs obligations respectives de contrôle et d'audit et assument les responsabilités qui en découlent, prévues par le présent règlement ». Le règlement financier (art. 175 et s.) comporte enfin des dispositions spécifiques quant à la gestion partagée appliquée aux fonds structurels.

Très logiquement, et conformément à la réglementation financière, le règlement général relatif aux fonds structurels [13] met en évidence le principe selon lequel « la part du budget de l'Union allouée aux fonds structurels est mise en œuvre dans le cadre de la gestion partagée entre les États membres et la Commission » [14]. La gestion partagée suppose à la fois une responsabilité des États et de la Commission. En conséquence, les tâches d'exécution du budget sont déléguées aux États membres qui vont identifier les bénéficiaires des fonds européens et gérer les dépenses. Toutefois, les États doivent se conformer aux principes d'exécution propres à l'UE, tels que le respect de la bonne gestion financière, de la transparence et la non-discrimination dans l'attribution des fonds. Le contrôle de l'utilisation des fonds européens est opéré conjointement par la Commission et les États membres.

Afin de déterminer les conditions d'utilisation des fonds au plan national, chaque État conclut avec la Commission un accord de partenariat (art. 14 et s. de la réglementation fonds structurels) pour toute la durée de la programmation (2014-2020). Cet accord est élaboré par chaque État membre en concertation avec les autorités qui seront amenées à gérer les fonds européens (administrations de l'État, collectivités territoriales, acteurs socio-économiques et société civile). Le contenu de cet accord est strictement déterminé par la réglementation, il doit comporter en particulier une analyse des besoins de développement des potentiels de croissance, les évaluations *ex ante* des programmes, les objectifs thématiques qui ont été sélectionnés et la répartition indicative des soutiens européens. L'accord de partenariat précise, en outre, les conditions de mise en œuvre des fonds structurels afin d'assurer leur efficacité.

Les principes d'intervention des fonds sont déterminés par la réglementation générale des fonds structurels et en particulier les articles 123 et suivants. Ainsi, l'utilisation des fonds est planifiée dans le cadre de programmes opérationnels présentés par les États et correspondant aux objectifs poursuivis dans le cadre des fonds structurels (art. 9 de la réglementation des fonds structurels), au nombre de onze :

1) renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
2) améliorer l'accès aux TIC, leur utilisation et leur qualité ;
3) renforcer la compétitivité PME, du secteur agricole (pour le Fonds européen agricole pour le développement rural : FEADER) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche : FEAMP) ;
4) soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs ;
5) promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques ;
6) préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources ;
7) promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles ;
8) promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ;
9) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination ;
10) investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ;
11) renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.

Chaque programme opérationnel doit comporter des axes prioritaires, chacun correspondant à un fond et une catégorie de région. Les programmes opérationnels constituent véritablement l'unité de gestion des fonds structurels car la réglementation prévoit que pour chaque programme, l'État membre doit désigner une autorité de gestion spécifiquement chargée de la mise en œuvre concrète des financements européens. À ce stade, une grande liberté est laissée aux États, qui peuvent désigner des institutions publiques, nationales ou locales, mais également des organismes privés.

Un cadre spécifique déterminé par l'accord de partenariat et les règles nationales

Pour la France, l'accord de partenariat a été adopté le 8 août 2014 par la Commission. Cette nouvelle modalité de mise en œuvre des fonds structurels, qui remplace en particulier les anciens documents uniques de programmation (DOCUP), se conjugue avec une évolution de la législation nationale qui confie désormais la responsabilité de l'utilisation des fonds structurels aux autorités régionales [15]. En effet, la loi du 27 janvier 2014 (MAPTAM : v. Notice 13) intègre des dispositions spécifiques relatives au fonds européens, et pose le principe d'un transfert aux régions de la gestion des programmes européens en qualité d'autorité de gestion. Ce transfert a des conséquences au plan de la responsabilité quant à l'utilisation des fonds européens, car lorsque les collectivités assureront la fonction d'autorité de gestion, elles supporteront la charge des éventuelles corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État par une décision de l'UE (art. L. 1511-2 CGCT). La législation offre en outre la possibilité aux régions de mettre en place un budget annexe dédié aux programmes européens.

Toutefois, en France, l'État conserve une partie de la gestion des fonds, notamment certains financements issus du FSE (65 % du total), et assure la cohérence et l'efficacité de leur mise en œuvre au plan national. Sur la période 2014-2020 les fonds structurels représenteront environ 30 Mds €, utilisables en partie dans le cadre de projets régionaux. Chaque région assure la gestion d'un programme FEDER-FSE et d'un programme FEADER. En ce qui concerne l'enveloppe du FSE et pour les mesures relatives à l'emploi et la vision sociale, l'État reste autorité de gestion. Cette mission est assurée par la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) [16]. Le FEAMP constitue un programme national dont la gestion est confiée à la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'Écologie. Enfin le ministère de l'Agriculture est chargé de gérer deux programmes nationaux FEADER : gestion des risques et réseau rural national.

La mise en place d'une coordination État-régions est apparue indispensable. Lors des précédentes programmations, cette mission de coordination et de mise en œuvre des fonds structurels en France était dévolue à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui reprend ses compétences et celles d'autres organismes à vocation territoriale [17]. Les modalités d'utilisation et le suivi de l'intervention des fonds sont déterminés à partir de comités État-régions à vocation nationale ou régionale [18]. Enfin, la mobilisation des fonds européens suppose non seulement l'identification d'autorités de gestion, mais également d'organismes payeurs et d'autorités de certification et d'audit.

En France, l'attribution matérielle des financements européens à vocation agricole est assurée par un ensemble d'organismes payeurs (Office national interprofessionnel des céréales – ONIC, Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers – ONILAIT, Office national interprofessionnel de la viande – OFIVAL etc.). Pour les aides régionales, cette mission est attribuée essentiellement à l'Agence de services et de paiement, ce qui aboutit de fait à une centralisation du paiement des aides.

L'Agence de services et de paiement

L'Agence de services et de paiement a été créée le 1er avril 2009 (ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de la l'agriculture et de la mer et décret n° 2009-340 du 27 mars 2009). Cet établissement public administratif à vocation interministérielle, sous tutelle du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, et ce celui du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, résulte de la fusion de deux établissements publics préexistants : le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Agence unique de paiement. Jouant un rôle essentiel en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques, l'Agence a trois missions distinctes :
– assurer la gestion administrative et financière d'aides publiques, ce qui implique en particulier l'instruction des demandes, le contrôle du respect des engagements pris par les bénéficiaires, et de s'assurer de la bonne gestion des opérations dont elle a la charge ;
– exercer des missions d'assistance techniques et administratives quant à la mise en œuvre des politiques publiques auprès des gestionnaires d'aides publiques ;
– contribuer à l'évaluation des politiques publiques.
Son champ d'intervention est défini limitativement par la loi, car elle exerce ses missions dans six secteurs déterminés :
– agriculture, aquaculture, forêt, pêche et industries liées à ces secteurs ;
– emploi, éducation et formation professionnelle ;
– insertion, intégration, solidarité et action sociale ;
– aménagement du territoire, développement local et rural ;
– protection de l'environnement et promotion du développement durable ;
– aménagement foncier outre-mer.
En outre, l'Agence « peut concourir à la mise en œuvre de fonds communautaires dans les domaines précités ». Son siège est situé à Limoges, et elle possède des délégations dans toutes les régions françaises.

La désignation d'une autorité de certification pour chaque programme opérationnel est rendue obligatoire par la réglementation relative aux structurels (art. 123 et s.). L'autorité de certification a pour mission de vérifier les déclarations de dépenses établies par l'autorité de gestion avant leur transmission à la Commission. Cela implique en particulier une vérification du service fait, un dialogue constant avec l'autorité de gestion afin de réaliser d'éventuelles modifications et l'établissement de comptes réguliers et sincères. Pour l'essentiel des actions régionales (FEDER, FSE), cette fonction est assurée, en France, par les directions régionales des Finances publiques. Toutefois, pour les financements européens de nature agricole, étant donné la multiplication des organismes payeurs, la certification est opérée par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP[19]).

Enfin, l'utilisation des fonds européens doit faire l'objet d'audits réguliers diligentés par les États (art. 127 et s.) amenés à désigner un organisme indépendant responsable de l'audit pour chaque programme opérationnel. L'autorité d'audit vérifie le bon fonctionnement des systèmes de gestion à partir d'échantillons représentatifs de dépenses déclarées : à partir de ces éléments, l'autorité d'audit établit un avis d'audit et un rapport de contrôle, qui présente les conclusions principales des audits réalisés et les liens qui sont établis avec la Commission. En France, les audits sur l'utilisation des fonds européens sont exercés sous la responsabilité d'une commission interministérielle indépendante, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC[20]).

Corinne Delon-Desmoulin/ Gil Desmoulin

Bibliographie

Corinne Delon-Desmoulin, *Finances publiques de l'Union européenne*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2011.

M. Houser, *Le budget de l'Union européenne*, Eska éditions 2011.

Joël Molinier, « Budget – Principes budgétaires », fasc. 250, *JurisClasseur Europe ;* « Budget – Contenu », fasc. 251.

Gilbert Orsoni, « La question des flux financiers entre l'Union et les États membres » *in* Vincent Dussart (dir.), *Les finances communautaires à l'aube des perspectives financières 2007-2013*, Presses de l'Université Toulouse 1-Capitole, 2011, p. 90 sq.

Yves Petit, *Les finances de l'Union européenne*, coll. « Document d'études », La Documentation française, 2012.

Revue française de finances publiques, n° 125, numéro spécial : « Le cadre financier de l'Union européenne 2014-2020 ».

Stéphane Saurel, *Le budget de l'Union européenne*, coll. « Réflexe Europe », La Documentation française, 2010.

Notes

1. Dans le budget de l'UE, la notion de produit national brut (PNB) a été remplacée par celle de RNB depuis 2002.

2. Décision du Conseil n° 2007/436/CE, Euratom du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, remplacée par : décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 105.

3. Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008*.

4. Sur la procédure de mise à disposition, *cf.* Règlements (UE, Euratom) n° 608/2014 et 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014, portant exécution du système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 29 et s.

5. Le Fonds de solidarité qui permet à l'UE d'apporter une aide financière à un État membre afin de faire face à une situation d'urgence, règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 (modifié par règlement (UE) n ° 661/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014). Cette mesure était la conséquence directe des inondations survenues au cours de l'été 2002 en Allemagne, en Autriche et dans plusieurs pays alors candidats à l'adhésion.

6. Règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013, p.289.

7. Règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 470.

8. Règlement (CE) n° 1300/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 instituant le Fonds de cohésion, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 281.

9. En crédits de paiement. En début de période, les CP s'élèvent à 0,98 % du RNB pour ne plus représenter, en 2020, que 0,91 % (0,95 % en moyenne sur la période).

10. *Cf.* Communication de la Commission du 29 juin 2011, « Un budget pour la stratégie Europe 2020 », COM (2011) 500 final, et Communication de la Commission du 29 juin 2011, « Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 », COM (2011) 398 final.

11. *Cf.* « Relations financières avec l'UE », Annexe au PLF pour 2015, p. 53.

12. Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JOUE n° L 298 du 26 octobre 2012, art. 58.

13. Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JOUE n° L 347.

14. Explicitée par l'article 59 du règlement financier, la gestion partagée est la principale modalité d'exécution budgétaire aux côtés de la gestion centralisée réalisée par la Commission, de la gestion décentralisée dans le

cadre des pays tiers et de l'exécution conjointe en lien avec les organisations internationales.

15. Lors de la dernière programmation 2007-2013, l'État était, sauf exception, autorité de gestion des fonds européens et les conseils régionaux pouvaient être amenés à gérer une partie des fonds à partir de délégations de gestion.

16. *Cf.* DATAR, *Programmation des fonds européens 2014–2020*, dossier de presse, janvier 2014.

17. Le CGET, créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, réunit les missions et les agents de la DATAR, du secrétariat général du Comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au sein d'un service placé sous l'autorité du Premier ministre.

18. Ce dispositif est explicité par le Vademecum de gouvernance État-régions, validé lors de la réunion du comité État-régions formation interfonds du 1er octobre 2014 (texte disponible sur le portail des fonds européens en France : http://www.europe-en-france.gouv.fr).

19. Décret n° 2007-805 du 11 mai 2007 instituant une Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles.

20. Décret n° 2014-1460 du 8 décembre 2014 modifiant le décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens.

Focus

Transferts territoriaux et fédéralisme européen

L'Union européenne (UE) opère une redistribution des richesses entre les États membres par le biais de différents mécanismes financiers. Ces transferts territoriaux préfigurent une forme de fédéralisme européen, mais cette mutation rencontre encore un certain nombre de limites.

La question de la redistribution des richesses au sein de l'UE occupe une place importante dans l'actualité. Le huitième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale montre ainsi que la crise économique a eu pour conséquence de creuser les écarts de richesse entre régions, en particulier urbaines. Plus précisément, il souligne que « le taux d'exposition au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a augmenté d'un point de pourcentage dans les villes de l'UE, alors qu'il n'a augmenté que de 0,5 point ailleurs » [1]. Dans le même esprit, le Conseil économique et social européen « accorde une grande importance à la réalisation d'un espace intégré européen où les inégalités sociales et économiques […] disparaissent le plus rapidement possible » [2].

Cette forte actualité s'explique car l'UE se préoccupe de la redistribution des richesses sur son territoire et qu'elle organise des transferts territoriaux, lesquels renvoient à des « dispositif[s] institutionnel[s] et financier[s] spécifique[s], chargé[s] d'animer et de promouvoir des opérations à finalité régionale » [3]. En d'autres termes, ces instruments sont destinés à égaliser les écarts de richesse entre les différentes régions de l'UE, indépendamment de la forme juridique des États membres [4].

En réalité, le droit de l'UE s'est très tôt attaché à réduire les disparités économiques entre les régions d'Europe. Dans un premier temps, le traité de Rome a pris en compte l'existence de disparités économiques entre les régions dans le cadre des politiques communes. C'est ainsi que la Politique agricole commune (PAC) a été conçue pour accroître la productivité de l'agriculture en tenant compte notamment « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles » (art. 39-2 a du traité de Rome du 25 mars 1957). Mais c'est surtout l'Acte unique européen (1986) qui posera un objectif d'égalisation des conditions de vie dans les différentes régions d'Europe. Il affirme que le Parlement et le Conseil doivent établir « des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries » (art. 46 TUE et TFUE). En outre, un titre V a été ajouté à la troisième partie du Traité et dispose que « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » (art. 174 TUE et TFUE).

Aujourd'hui, la politique régionale de l'UE, dont les fondements juridiques peuvent être trouvés à l'article 174 TFUE, ambitionne de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Elle doit en particulier tenter de réduire les écarts de richesse entre les diverses régions et le retard de développement des plus défavorisées. Mais à bien y regarder, on peut se demander si ces transferts territoriaux ne conduisent pas à une transformation des rapports juridiques au sein de l'UE. Autrement dit, on peut se demander s'il n'existe pas des éléments permettant de faire penser qu'il y a une structuration des transferts au niveau européen, laquelle pourrait laisser présager une sorte de fédéralisme. Cependant ce processus, même s'il ne cesse de prendre de l'ampleur, reste pour le moment limité.

Les transferts territoriaux en Europe, embryon d'un fédéralisme européen ?

Débattus et parfois contestés [5], de nombreux éléments laissent pourtant à penser que l'UE évolue vers un système fédéral qui se traduit par la mise en place d'une structure représentant et se superposant aux États existants, dont les compétences sont définies dans un acte juridique qui s'impose à tous, sachant que les entités nationales conservent une certaine autonomie et bénéficient d'un niveau de richesse équivalent. On songe par exemple aux structures de regroupement des collectivités territoriales européennes comme le Comité des régions, qui est un interlocuteur direct de la Commission, ou encore à la coopération territoriale entre collectivités européennes [6]. On pense encore à la valorisation de l'échelon local dans le traité de Lisbonne [7].

Mais, à notre sens, les transferts territoriaux entre l'UE et les collectivités participent aussi à cette transformation, qui pourrait être « à l'origine d'une nouvelle configuration politique de l'Union européenne » [8].

Les différentes figures des transferts territoriaux en Europe

Permettant de réduire les écarts de richesse sur le territoire européen, les transferts territoriaux au sein de l'Union européenne sont opérés de deux grandes manières.

Les transferts territoriaux réalisés par la mise en place de fonds structurels

Le plus important d'entre eux est le Fonds européen de développement régional (FEDER), créé par un règlement du 18 mars 1975 [9]. Il a été conçu pour « corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la communauté résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel ». Aujourd'hui, il contribue au financement des actions visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale « en corrigeant les principaux déséquilibres entre les régions de l'Union par le développement durable et l'ajustement structurel des économies régionales, y compris par la reconversion des régions industrielles en déclin et des régions accusant un retard de développement » [10].

On trouve également le Fonds social européen (FSE), mis en place dans le traité de Rome. À l'origine, il était prévu qu'afin « d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, il est institué […] un Fonds social européen qui aura pour mission de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs » (art. 123 du traité de Rome). Actuellement, le FSE encourage notamment « l'innovation sociale dans tous les domaines relevant de son champ d'application […] afin d'expérimenter, d'évaluer et d'appliquer à grande échelle des solutions innovantes, notamment au niveau local ou régional, pour répondre aux besoins sociaux, en partenariat avec des acteurs appropriés et en particulier avec des partenaires sociaux » [11].

On peut encore faire référence au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Créé en 1962, ce fonds n'existe plus en tant que tel mais a pour partie donné naissance au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui participe au financement de politiques structurelles [12]. Enfin, on trouve l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), créé en 1993 [13], et aujourd'hui remplacé par le Fonds européen pour la pêche (FEP) [14], il regroupe les aides à la pêche et soutient les actions structurelles engagées dans ce secteur, ainsi que dans celui de l'aquaculture.

Les transferts territoriaux en dehors des fonds structurels

Dans cette configuration, comment ne pas citer le Fonds de cohésion, qui a été créé par un règlement du Conseil du 16 mai 1994 pour aider les États membres dont le PIB est inférieur à 90 % du PIB moyen de l'UE ? Plus particulièrement, sur la période 2014-2020, le Fonds soutiendra les investissements dans le domaine de l'environnement [15] ainsi que les projets d'infrastructure de transport au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Il existe aussi une Banque européenne d'investissement (BEI), créée par le traité de Rome, qui a pour mission notamment de financer des « projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées » (art. 309 TUE et TFUE). Enfin, il convient de mentionner le Fonds de solidarité, créé en 2002 : concrètement, « lors de catastrophes majeures, la Communauté [doit] se montrer solidaire de la population des régions concernées en leur apportant une aide financière pour contribuer, dans les plus brefs délais, au rétablissement de conditions de vie normales dans l'ensemble des régions sinistrées » [16].

Les transferts territoriaux en tant qu'instruments de fédéralisme

Les transferts territoriaux constituent de puissants moyens pour financer des politiques publiques. Ainsi, par exemple, sur la période 2007-2013, 3,8 Mds € ont été investis par l'UE pour l'accès et le maintien de l'emploi, soit au total 32 818 projets. Mais surtout, ils constituent des instruments de fédéralisation de l'UE. Par là, on cherche à montrer que l'UE s'assure que chaque partie de son territoire ait un niveau de richesse équivalent et réponde à des objectifs communs. Ainsi, comme peut le faire un État fédéral, elle tente d'effacer les différences économiques et sociales entre les régions afin que celles-ci forment un territoire uni et cohérent.

Un premier élément allant dans ce sens peut être trouvé dans le fait que la politique régionale européenne actuelle répond à des objectifs comme ceux d'Europe 2020, c'est-à-dire de croissance, d'emploi, d'adaptation au changement climatique et de réduction de la dépendance énergétique, de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Comme le souligne le règlement du 17 décembre 2013, les transferts territoriaux ont pour objet de soutenir les interventions nationales ou locales à la réalisation de la stratégie de l'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive, à travers des programmes pluriannuels [17]. Pour cela, l'UE a choisi d'investir 325 Mds € sur la période 2014-2020. L'objectif est donc bien celui d'une plus grande équité territoriale. Il ne s'agit pas de « rechercher une égalité parfaite entre les

régions européennes, mais d'appliquer un principe de solidarité ayant pour finalité le renforcement de la cohésion économique et sociale » [18].

Un second élément qui permet de penser que les transferts territoriaux conduisent l'UE à se comporter comme un État fédéral peut être trouvé dans la gestion des fonds structurels. En effet, à l'image du principe d'autonomie dont bénéficient les structures fédérées, les collectivités territoriales jouent un rôle important au sein de l'UE dans la mise en œuvre des transferts territoriaux. Certes, dans certains États, la gestion est réalisée par des autorités centrales [19]. Mais dans d'autres États comme en Belgique, en République tchèque, en Allemagne, en Italie, au Portugal, les fonds sont gérés par le niveau central mais aussi le niveau régional. C'est également le cas en France où, à partir de 2014, l'État français a choisi de confier aux régions qui le souhaitent tout ou partie de la gestion des programmes européens. Les régions peuvent, quant à elles, confier aux départements la gestion d'actions relevant du FSE. Dans ces cas-là, les collectivités gestionnaires sont responsables des sanctions financières qui pourraient être mises à la charge de l'État par la Commission, la Cour des comptes européenne ou la Cour de justice de l'Union européenne [20]. Enfin, dans certains États membres les fonds sont gérés uniquement et directement par les entités régionales. C'est le cas de l'Irlande, de l'Autriche, de la Hollande et de la Pologne [21].

Au total, les transferts territoriaux apparaissent manifestement comme des instruments permettant de financer de nombreuses politiques publiques nationales. Mais surtout, ils étayent l'idée d'une fédéralisation de l'UE, qui suppose que celle-ci impose aux États de respecter des exigences communes de cohésion et d'égalité des richesses, comme le fait tout État fédéral sur son territoire. Toutefois, il convient de relever les limites de cette comparaison.

Les transferts territoriaux, frein à un fédéralisme européen ?

Les transferts ne permettent pas encore totalement à l'Europe de se présenter comme une structure fédérale. Contrairement à ce qui se passe dans les États fédéraux, les collectivités en Europe manquent d'un statut juridique unique et, plus largement, d'une reconnaissance politique [22]. Cela s'expliquerait d'une part par l'écran que les États opèrent entre les collectivités et l'UE, en leur qualité d'entités internationales souveraines. Cet écran renvoie à « un principe d'indifférence du droit de l'Union à l'organisation constitutionnelle et administrative des États membres, qui renvoie nécessairement au principe d'autonomie institutionnelle et procédurale dans la mise en œuvre de ce droit » [23]. D'autre part, le principe de subsidiarité a une faible portée juridique, que ce soit au plan interne, en France, mais aussi au plan du droit de l'UE. Ainsi, « en France, […] le principe de subsidiarité n'est visé dans la Constitution que de manière implicite en son article 72 […] ; du côté de l'Union européenne, […] si le principe est bien consacré par les traités, sa portée est faible, tant sur le plan politique (malgré l'intervention possible désormais des parlements nationaux) que juridique (la Cour de justice a bien reconnu sa justiciabilité, mais elle s'appuie davantage sur le principe de proportionnalité qui n'a ni la même nature, ni la même portée juridiques) » [24]. Enfin, la crise économique a renforcé le rôle des États, considérés comme étant les mieux à même d'y répondre.

Dans un tel schéma, il est intéressant de se demander s'il est utile de maintenir les transferts territoriaux et, *a fortiori*, de renforcer le processus de fédéralisation de l'UE. Seulement, l'UE reste soucieuse de « maintenir l'unité territoriale de l'ensemble […], ce qui passe par la nécessité d'assumer ce rôle au moyen de procédures financières de redistribution interindividuelle et/ou interrégionale » [25]. Aussi, afin de concilier ce souci de rendre le territoire européen plus cohérent et la souveraineté des États membres, des pistes de réponse peuvent être trouvées dans l'étude des transferts territoriaux des États fédéraux. En ce cas, deux possibilités s'offrent à l'UE. La première, de type suisse, pourrait consister à transformer le Conseil européen en une chambre représentant les territoires des États membres et à renforcer le rôle du Parlement européen. La seconde voie, empruntée notamment par le Canada, consisterait plutôt à intégrer dans la Constitution des garanties en terme de péréquation et à augmenter le budget européen en ce sens pour développer la solidarité entre les États membres.

En définitive, s'ils ne conduisent pas à qualifier *ipso facto* l'UE d'État fédéral, les transferts territoriaux restent des instruments financiers et politiques non négligeables. À notre sens, « une péréquation fédérale des ressources budgétaires en faveur des entités fédérées les moins aptes à assurer par leurs propres moyens les missions associées à leurs compétences est un instrument de protection d'un système fédéral de gouvernement d'autant plus essentiel que les territoires à unifier sont culturellement hétérogènes et liés sur un mode intergouvernemental » [26]. Mais, en réalité, tous ces éléments montrent que l'UE est à la croisée des chemins et que sa forme juridique

évoluera inéluctablement dans les décennies à venir. En effet, dans un contexte de raréfaction des deniers publics, si « la concrétisation d'une telle direction peut paraître très lointaine, voire utopique, le sujet est d'une telle importance que dorénavant il doit être poursuivi sur le terrain du débat théorique afin que soit dégagé un nouveau paradigme. […] Il est en effet urgent […] d'élaborer et mettre en œuvre une doctrine de la gouvernance financière publique européenne fondée sur la solidarité des États » [27].

Émilie Moysan

Notes

1. Commission européenne, *La dimension régionale et urbaine de la crise*, huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale, juin 2013, pp. 15 sq.

2. Conseil économique et social européen, *L'économie sociale dans l'Union européenne*, 2012, p. 115.

3. F. Terpan, « Région (Politique régionale) », *Répertoire de droit communautaire*, décembre 2005.

4. Le droit de l'UE a donné une définition des régions destinée à faciliter la mise en œuvre des politiques européennes. Elles sont ainsi regroupées selon une nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) qui les classent en fonction de leur population (V. Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003).

5. V. par exemple, J.-C. Piris, « L'Union européenne : vers une nouvelle forme de fédéralisme ? », *RTDE*, 2005, p. 243.

6. V. par exemple, C. Robin-Champigneul, « Les programmes européens 2014-2020 », *AJCT*, 2013, p. 562.

7. V. par exemple, P.-Y. Monjal, « Le niveau local dans le traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle européen des collectivités territoriales », *AJDA*, 2011, p. 1069.

8. M. Bouvier, « Vers une gouvernance financière publique européenne ? », *RFFP*, n° 115, 2011, p. V.

9. Règlement (CEE) n° 724/75 du Conseil du 18 mars 1975.

10. Article 2 du règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

11. Article 8 du règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

12. V. en particulier le (4) du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

13. Règlement (CEE) n° 2080/93 du Conseil, du 20 juillet 1993, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88.

14. Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche.

15. Article 2 du règlement (UE) n° 1300/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

16. Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne. « Il a été créé en réponse aux graves inondations qui ont touché l'Europe centrale durant l'été 2002. Depuis, il est intervenu dans 63 cas de catastrophes naturelles, parmi lesquels des inondations, des incendies de forêts, des tremblements de terre, des tempêtes et la sécheresse. À ce jour, 24 pays européens en ont bénéficié pour un montant de plus de 3,7 milliards d'euros. » (site de la Commission européenne)

17. Article 4 du règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

18. F. Terpan, « Région (Politique régionale) », art. cit.

19. C'est le cas de l'Espagne, de la Lettonie, du Luxembourg, de Malte, de la Slovénie, de la Finlande, de la Bulgarie, du Danemark, de l'Estonie, de la Grève, de Chypre, de la Lituanie, de la Hongrie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Croatie.

20. Article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF* n° 23 du 28 janvier 2014, p. 1562 ; Décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020, *JORF* n° 129 du 5 juin 2014, p. 9461.

21. Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/manage/authority/authority_fr.cfm.

22. Ch. Maubernard, « Quel rôle pour les collectivités territoriales dans la gouvernance européenne de demain ? », *AJCT*, 2013, p. 551.

23. A. Rigaux, « La soumission des collectivités infra-étatiques des États membres aux exigences du droit de l'Union européenne » *in* L. Potvin-Solis (dir.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2013, p. 24.

24. Ch. Maubernard, « Quel rôle pour les collectivités territoriales dans la gouvernance européenne de demain ? », art. cit.

25. V. par exemple, M. Bouvier, « Vers un gouvernance financière publique européenne ? », art. cit.

26. Ch. Maubernard, « Quel rôle pour les collectivités territoriales dans la gouvernance européenne de demain ? », art. cit.

27. M. Bouvier, « Vers une gouvernance financière publique européenne », art. cit.

Index des sigles

ACOSS. Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AE. Autorisation d'engagement
AFT. Agence France Trésor (2001)
AGIRC. Association générale des institutions de retraite des cadres (1947)
AGS. *Annual Growth Survey* : examen annuel de croissance (Commission européenne)
APA. Allocation personnalisée d'autonomie (2002)
APU. Administrations publiques
APUC. Administration publique centrale
APUL. Administrations publiques locales
ARRCO. Association des régimes de retraite complémentaire (1961)
ASSO. Administrations de sécurité sociale
BCE. Banque centrale européenne (1999)
BEI. Banque européenne d'investissement (1958)
BOP. Budget opérationnel de programme : v. LOLF
BPM. Bien public mondial
CA. Chiffre d'affaires ; communauté d'agglomération (1999)
CADES. Caisse d'amortissement de la dette sociale (1996)
CAF/ CNAF. Caisse (nationale) d'allocations familiales
CC. Communauté de communes (1992) ; Conseil constitutionnel (1959)
CCSS. Commission des comptes de la sécurité sociale
CDBF. Cour de discipline budgétaire et financière
CDC. Caisse des dépôts et consignations (1816)
CET. Contribution économique territoriale (2010)
CFE. Cotisation foncière des entreprises : v. CET
CFL. Comité des finances locales
CGCT. Code général des collectivités territoriales
CGI. Code général des impôts
CJF. Code des juridictions financières
CMP. Code des marchés publics ; commission mixte paritaire
CNAF. Caisse nationale des allocations familiales
CNAM/ CNAMTS. Caisse nationale d'assurance maladie (des travailleurs salariés)
CNAV/ CNAVTS. Caisse nationale d'assurance vieillesse (des travailleurs salariés)
CNSA. Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG. Convention d'objectifs et de gestion (1996)
COR. Conseil d'orientation des retraites (2000)
CP. Crédits de paiement
CPO. Conseil des prélèvements obligatoires
CRC/ CTC. Chambre régionale/ territoriale des comptes

CRDS. Contribution au remboursement de la dette sociale (1996)

CSE. Cotisations sociales employeurs

CSG. Contribution sociale généralisée (1991)

CSS. Cotisations sociales salariales ; Code de la sécurité sociale

CVAE. Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (v. CET)

DGCL. Direction générale des collectivités locales

DGCP. Direction générale de la comptabilité publique

DGF. Dotation globale de fonctionnement (1979)

DGFiP. Direction générale des Finances publiques (2008)

DGT. Direction générale du Trésor (2010)

DMTG/ DMTO. Droits de mutation à titre gratuit/ onéreux (dits « frais de notaire »)

DOFP. Débat d'orientation des finances publiques (ex-DOB/ DOBSS : débat d'orientation budgétaire/ sur la sécurité sociale)

DPT. Documents de politique transversale

EBE. Excédent brut d'exploitation

EPCI. Établissement public de coopération intercommunal : v. CA, CC, SIVOM

FCBF. Formation brute de capital fixe

FCTVA. Fonds de compensation de la TVA

FEDER. Fonds européen de développement régional

FESF. Fonds européen de stabilité financière (2010)

FFIPSA. Fonds de financement des prestations sociales agricoles

FMI. Fonds monétaire international (1944)

FRR (ou F2R). Fonds de réserve pour les retraites (2001)

FSE. Fonds social européen

FSV. Fonds de solidarité vieillesse

FTN. Firme transnationale

HCFP. Haut Conseil des finances publiques (2012)

IGF. Inspection générale des Finances

IFER. Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (v. CET)

IR (= IRPP). Impôt sur le revenu (des personnes physiques), 1914

IS. Impôt sur les sociétés

LF/ LFI/ LFR. Loi de finances (initiale/rectificative)

LFSS. Loi de financement de la sécurité sociale (1996)

LOLF/ LOLFSS. Loi organique relative aux lois de finances (2003)/ aux lois de financement de la sécurité sociale (2005)

LPF. Livre des procédures fiscales

LPFP. Loi de programmation des finances publiques (2008)

LR. Loi de règlement

MAP. Modernisation de l'action publique (2012)

MEC/ MECSS. Mission d'évaluation et de contrôle/ des LFSS (commissions parlementaires)

MES. Mécanisme européen de stabilité (2012)

OCDE. Organisation de coopération et de développement économiques (1961)

ODAC. Organismes divers d'administration centrale

ODAL. Organismes divers d'administration locale

ONDAM. Objectif national de dépenses d'assurance maladie : v. LFSS

PAP. Projet annuel de performance (ou « bleus » bugétaires)

PIB. Produit intérieur brut

PLF/ PLFSS. Projet de loi de finances/ de loi de financement de la sécurité sociale

PLR. Projet de loi de règlement

PPE. Prime pour l'emploi (2001)

PPP. Partenariat public-privé (2004)

PQE. Programme de qualité et d'efficience : v. LFSS

PSC. Pacte de stabilité et de croissance (1997)

RAP. Rapport annuel de performance : v. LR

RDB/ RDAB. Revenu disponible (ajusté) brut

RGPP. Révision générale des politiques publiques (2007) : v. MAP

RNB. Revenu national brut (Union européenne) : v. PIB

SEC. Système européen de comptes

SIVOM. Syndicat intercommunal à vocation multiple (1959)

T2A. Tarification à l'activité (hôpitaux, 2004)

TEOM. Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TFPB/ TFPNB. Taxe foncière sur les propriétés bâties/ non bâties

TFUE. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (dénomination du Traité de Rome de 1957, ou TCE, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, début 2009)

TGAP. Taxe générale sur les activités polluantes (2000)

TH. Taxe d'habitation

TICPE. Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (2011)

TIPP. Taxe intérieure sur les produits pétroliers : v. TICPE

TP. Taxe professionnelle, supprimée en 2009 : v. CET

TPO. Taux de prélèvement obligatoire

TSCA. Taxe spéciale sur les conventions d'assurance

TSCG. Traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance (2013)

TVA. Taxe sur la valeur ajoutée (1954)

UEM. Union économique et monétaire

VA. Valeur ajoutée